



Konzept Neuausrichtung Denkmalpflege

Projektorganisation Neuausrichtung Denkmalpflege

Lenkungsausschuss

Carmen Haag, Chefin DBU, Vorsitz (bis 31. Mai 2022)
Dominik Diezi, Chef DBU, Vorsitz (ab 1. Juni 2022)
Marco Sacchetti, Generalsekretär DBU
Kurt Baumann, Präsident VTG
Nott Caviezel, Professor Lehrstuhl Denkmalpflege und Bauen im Bestand, Technische Universität Wien

Projektleiter

Giovanni Menghini, Kantonaler Denkmalpfleger

Projektteam

Boris Binzegger, Vertreter VTG – Christian Coradi, Stabsmitarbeiter
ADP – Walter Engeler, juristische Begleitung, Bau-/Denkmal-/
+Steuerrecht AG, Bütschwil – Jean-Marie Gross, Rechtsdienst
DBU – Martin Langer, Bauberater ADP – Gabriel Müller, Architekt,
Frauenfeld – Richard Nemec, Abteilungsleiter Inventarisierung ADP
(bis 30. April 2022) – Andrea Pulch Glauser, Abteilungsleiterin prak-
tische Denkmalpflege ADP (ab 1. Mai 2022) – Aurelia von Streng,
Praktikantin ADP – Esther Studer, Changebegleitung, Indivia GmbH,
Rieden

Soundingboard

Subkommission DBU der GFK
HEV Thurgau
Thurgauer Heimatschutz
SIA Sektion Thurgau und BSA Ostschweiz
Amtsleiterin ARE
Amtsleiter HBA

Impressum Konzept Neuausrichtung Denkmalpflege

Herausgeber

Amt für Denkmalpflege
Ringstrasse 16
8510 Frauenfeld

Redaktion

Giovanni Menghini, Kantonaler Denkmalpfleger
KarinENZler, wissenschaftliche Mitarbeiterin, Generalsekretariat DBU

Realisation

Gestaltung: Roman Strupler, Formreich GmbH, Frauenfeld
Fotografien: Lukas Fleischer, photo-graph.ch, Weinfelden
Titelbild: Turmhof Steckborn, Urs Stuber, Frauenfeld
Korrektorat: Miriam Waldvogel, die Schreibmaschine, Frauenfeld
Herstellung: medienwerkstatt ag, Sulgen

Online-Publikation

Das Konzept kann auf www.denkmalpflege.tg.ch unter Öffentlich-
keitsarbeit als PDF-Dokument heruntergeladen werden.

Copyright 2023

Amt für Denkmalpflege Thurgau

Publikationsdatum

30. März 2023

Inhalt

Vorwort Neuausrichtung Denkmalpflege – weniger ist mehr	5
Das Wichtigste in Kürze	7
1 Ziele der Neuausrichtung	19
2 Paket 1: Fachliche Überarbeitung des Hinweisinventars Bauten (HWI); Überführung in ein reduziertes Inventar der erhaltenswerten und geschützten Objekte (IDEGO) mit weniger Objekten	21
2.1 Ausgangslage	21
2.2 Das Hinweisinventar Bauten (HWI)	21
2.3 Überarbeitungsbedarf	22
2.4 Methodik zur Überführung des Hinweisinventars Bauten (HWI) in ein reduziertes Inventar der erhaltenswerten und geschützten Objekte (IDEGO) mit weniger Objekten	22
2.5 Pflege des neuen Inventars	34
2.6 Folgen für die Gemeinden	34
3 Paket 2: Revision der gesetzlichen Grundlagen	37
3.1 Regelung zum Inventar der erhaltenswerten und geschützten Objekte (IDEGO)	37
3.2 Neue Einreihung der Objekte: von nationaler, kantonaler oder kommunaler Bedeutung (Harmonisierung mit dem Bundesrecht)	37
3.3 Neue Aufgabenteilung: Der Kanton kümmert sich um Objekte von nationaler und kantonaler Bedeutung, die Gemeinden um Objekte von kommunaler Bedeutung	38
3.4 Funktionsweise der neuen Aufgabenteilung in der Praxis	39
3.5 Paradigmenwechsel hin zu Einzelschutzverfügungen (Modell Frauenfeld und Kreuzlingen)	41
3.6 Übergangsrechtliche Herausforderungen beim Wechsel vom Schutzplan zu Einzelschutzverfügungen	42
3.7 Fachliche Unterstützung der Gemeinden	43
3.8 Folgen für die Gemeinden	43
4 Paket 3: Fokussierung der Ortsbildpflege	45
4.1 Ausgangslage	45
4.2 Ortsbildschutz und Ortsbildpflege	46
4.3 Ortsbildschutzgebiete	46
4.4 Geplantes Vorgehen	46
4.5 Folgen für die Gemeinden	49
5 Weitere Themen der Neuausrichtung	53
5.1 Beachtungspflicht der ISOS-Erhaltungsziele	53
5.2 Stärkeres kantonales Engagement für die Baukultur	53
Abkürzungen	54

Vorwort

Neuausrichtung Denkmalpflege – weniger ist mehr

Die Denkmalpflege ist seit Jahren ein Politikum im Kanton Thurgau. Das hat zwei Hauptursachen.

- Das Hinweisinventar Bauten (HWI) mit seinen 32'449 Objekten entfaltet in der Praxis eine viel grössere Wirkung, als dies gesetzgeberisch geplant war. Zahlreiche eingetragene Bauten haben keinen denkmalpflegerischen Wert mehr.
- Das Verhältnis zwischen den Gemeinden und dem Kanton führt zu Reibungen. Laut Gesetz sind die Gemeinden für den Schutz aller Bauten verantwortlich, unabhängig davon, ob es sich um einen Fachwerkbau mit Scheune oder ein Schloss handelt. In der Praxis kommt jedoch dem ADP als Fachstelle eine grosse Bedeutung zu: Seine Stellungnahmen können in Verfahren entscheidend sein.

Wenig Beachtung fand bisher die Ortsbildpflege: Viele Ortsbilder, die den Kanton Thurgau mitprägten, haben in den letzten Jahren an Wert verloren. Die verbleibenden Ortsbilder geraten mit der inneren Verdichtung stärker unter Druck. Die Abwägung zwischen sich widersprechenden öffentlichen Interessen wird immer anspruchsvoller und wichtiger.

Das vorliegende Konzept formuliert deshalb eine umfassende Neuausrichtung der Denkmalpflege im Kanton Thurgau. Sie wird mit einer Reduktion der geschützten oder potenziell zu schützenden Objekte einhergehen. Auf den ersten Blick mag die Neuausrichtung einer Schwächung der Denkmalpflege gleichkommen, weil damit zahlreiche Objekte nicht mehr von der kantonalen Denkmalpflege beurteilt werden. Der Regierungsrat ist allerdings überzeugt, dass dank der Fokussierung die aus heutiger Sicht tatsächlich schützenswerten Objekte einen besseren Schutz erfahren. Auch die Ortsbildpflege erhält einen höheren Stellenwert, wo noch intakte Ortsbilder vorhanden sind. Oder vereinfacht gesagt: Weniger ist mehr. Mit der Umsetzung der Neuausrichtung soll die Akzeptanz des Denkmalschutzes gestärkt werden.

Entstanden ist das Konzept als Resultat eines dreijährigen, umfangreichen Projekts zur Neuausrichtung des ADP. Unter der Führung von Amtsleiter Giovanni Menghini vertiefte ein Projektteam zwischen 2020 und 2022 verschiedene Themen und erarbeitete konkrete Massnahmen. Ein Lenkungsausschuss diskutierte und priorisierte die fachlichen Erkenntnisse und Ergebnisse und verdichtete sie zum vorliegenden Konzept. Der Einbezug von Gemeinden und Verbänden war über ein Soundingboard sowie mehrere Veranstaltungen sichergestellt. Allen Beteiligten gilt an dieser Stelle mein herzlicher Dank, insbesondere auch den externen Lenkungsausschussmitgliedern Kurt Baumann, Präsident des Verbands Thurgauer Gemeinden, und Kunsthistoriker Nott Caviezel, bis 2021 Professor an der Technischen Universität Wien (Lehrstuhl Denkmalpflege und Bauen im Bestand) und von 2009 bis 2018 Präsident der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege.

Für den politischen Prozess muss die Neuausrichtung in verschiedene Pakete unterteilt werden. In eigener Kompetenz kann der Regierungsrat nur über Änderungen auf Verordnungsstufe und die Überarbeitung des HWI entscheiden. Für gesetzliche Anpassungen ist der Grosse Rat zuständig (NHG-Revision), ebenso für die Genehmigung der Neuausrichtung der Ortsbildpflege (KRP-Revision). Das vorliegende Konzept soll in diesem Zusammenhang helfen, immer wieder das Ganze im Blick zu behalten: eine Neuausrichtung der Denkmalpflege, die langfristig Bestand haben soll.

Regierungsrat Dominik Diezi,
Chef des Departements für Bau und Umwelt



Paket 1

**Fachliche Überarbeitung des Hinweisinventars Bauten (HWI);
Überführung in ein reduziertes Inventar der erhaltenswerten und
geschützten Objekte (IDEGO) mit weniger Objekten**

Grundlage

Wissenschaftliche Arbeit

Zuständigkeit

ADP

Inhalt, Massnahmen

Phase 1: Triage und Neueinreihung

- Fachliche Triage des HWI, Reduktion der Objekte
- Fachliche Neueinreihung der Bauten nach räumlicher Bedeutung in Objekte von nationaler, kantonaler oder kommunaler Bedeutung
- Ablösung des HWI durch das neue IDEGO

Phase 2: Inhaltliche Überprüfung

- Inhaltliche Überprüfung und Bearbeitung der einzelnen IDEGO-Einträge zwecks präziserer Beschreibung der Erhaltenswürdigkeit und des Schutzzumfangs bei einem Bauvorhaben oder auf Wunsch der Eigentümerschaft

Zeitpunkt

Phase 1, 2023/2024: Triage und Neueinreihung

Publikation des IDEGO voraussichtlich per 1. Januar 2025

Phase 2, ab 2025: Inhaltliche Überprüfung der IDEGO-Einträge aus aktuellem Anlass

Kosten

Phase 1: 1.4 Mio. Franken, finanziert aus der Spezialfinanzierung des NHG-Fonds gemäss § 20 und § 21 TG NHG, Kompetenz Regierungsrat

Phase 2: Der Aufwand für die inhaltliche Überarbeitung der IDEGO-Einträge im Rahmen des zukünftigen Tagesgeschäfts kann noch nicht beziffert werden, da er abhängig ist vom Umfang des IDEGO nach der Triage in Phase 1. Die nötigen Angaben werden für den Budgetprozess 2025 vorliegen und in der Budgetierung für das Jahr 2025 zu berücksichtigen sein.

Mitwirkung Phase 1

Gemeinden, beschwerdeberechtigte Organisationen, Eigentümerinnen und Eigentümer bei neuer Betroffenheit

Inhaltliche Abhängigkeit:

Paket 2: Revision der gesetzlichen Grundlagen

Das HWI ist die fachliche Grundlage für die Unterschutzstellung eines Gebäudes durch die Gemeinde. Es ist öffentlich verfügbar (<https://map.geo.tg.ch/apps/denkmaldatenbank/>). Eingetragen sind Bauten und andere Objekte wie Brunnen, Wegkreuze, Denkmäler und Brücken, die von kulturgeschichtlicher Bedeutung sind oder sein könnten.

Das HWI umfasst rund 36'800 Objekte, wovon 4'362 bereits abgebrochen sind. In vielen Gemeinden entspricht es einer Vollerhebung der Gebäude bis 1959. Nur ein Teil davon ist erhaltenswert im Sinne des Gesetzes und der Granada-Konvention, was in der Praxis immer wieder zu Diskussionen über den Stellenwert des Inventars führt. Ziel ist deshalb eine Ablösung des vor 50 Jahren begonnenen HWI durch das kompaktere, präzisere IDEGO. Das IDEGO wird deutlich weniger Einträge enthalten als das HWI.

Durch die Überarbeitung erfolgt ein Abschied von der umfassenden Bestandsaufnahme und Einflussnahme der Denkmalpflege auf einen beträchtlichen Teil der historischen Bauten. Das Inventar gewinnt an Kontur zugunsten wichtiger und damit zu erhaltender Zeugenschaft der Vergangenheit. Die Reduktion muss jedoch sorgfältig erfolgen, damit das neue, zeitgemässe Inventar den aktuellen Anforderungen an eine fachliche Grundlage für Entscheide gerecht wird. Sie erfolgt deshalb in zwei Schritten.

Phase 1: Triage und Neueinreihung

Das umfassende HWI wird voraussichtlich per 1. Januar 2025 vom reduzierten IDEGO abgelöst. Dazu führt eine Fachkommission eine Triage durch. Erhaltenswerte und geschützte Objekte werden in das IDEGO überführt, die übrigen Objekte sind nicht mehr Teil eines Inventars.

Im IDEGO sind die Objekte neu anhand ihrer räumlichen Bedeutung eingereiht (nationale, kantonale oder kommunale Bedeutung).

Die Gemeinden, beschwerdeberechtigten Organisationen und neu betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümer werden zur Mitwirkung eingeladen, bevor das IDEGO in Kraft tritt.

Das reduzierte Fachinventar IDEGO ist die Grundlage der Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden. Es muss deshalb zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des revidierten TG NHG (Paket 2) vorliegen.

Phase 2: Inhaltliche Überprüfung der Objekte

Heute fehlen bei sämtlichen Objekten des Inventars Angaben zum Schutzziel, wodurch unklar ist, worin der öffentliche Anspruch am möglichst unbeeinträchtigten Erhalt des Objekts im Ganzen oder in Teilen besteht. Das ist problematisch: Fehlen Angaben zu den Schutzzielen, fehlt auch die objektivierbare Basis, rechtskonform bauliche Massnahmen an einem erhaltenswerten Objekt auf deren Verträglichkeit mit den Schutzzielen hin zu überprüfen, zu bewilligen oder auch zu verweigern (§ 8 TG NHG).

Die Objekte des IDEGO sollen deshalb fortlaufend nach einheitlichen Kriterien inhaltlich überarbeitet und mit einem provisorischen Schutzziel versehen werden. Ist ein Bau im IDEGO eingetragen, wird er inhaltlich überprüft, wenn die Eigentümerschaft bauliche Massnahmen plant oder eine Überprüfung wünscht, um Klarheit über die Schutzwürdigkeit zu erhalten. Ziel ist eine konkrete Beschreibung der Qualität der Baute, damit die zuständige Behörde gestützt darauf einen Unterschutzstellungsentscheid oder einen Nicht-Unterschutzstellungsentscheid treffen und das Baugesuch rechtskonform beurteilen kann.

Inhaltlicher Bearbeitungsbedarf besteht insbesondere bei den 1'843 Objekten, die im heutigen HWI als «wertvoll» oder «besonders wertvoll» bezeichnet sind, zu denen die Gemeinden aber noch keinen Schutzentscheid getroffen haben (pendenter gesetzlicher Auftrag gemäss § 10 TG NHG in Verbindung mit § 43a RRV NHG).

Ausblick: Vom IDEGO-Eintrag zur Eigentümersverbindlichkeit

Ein IDEGO-Eintrag bewirkt für die Eigentümerinnen und Eigentümer dieser Bauten, dass Baumassnahmen am Objekt einer speziellen Eingriffsbewilligung bedürfen. Eine solche Eingriffsbewilligung braucht es bereits heute bei Objekten, die in einem Schutzplan eingetragen sind.

Bei einem konkreten Bauprojekt überprüft die zuständige Behörde die Schutzwürdigkeitsvermutung und die Erhaltungsfähigkeit. Auf Wunsch der Eigentümerschaft ist dies auch jederzeit ohne konkretes Bauprojekt möglich. Aus der Abklärung resultiert eine konkrete Einzelschutzverfügung oder eine Entlassung aus dem Inventar. Die heutigen Schutzpläne für historische Bauten werden abgeschafft (Teil von Paket 2).



Paket 2

Revision der gesetzlichen Grundlagen: Neue Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden sowie Ablösung des Instruments Schutzplan durch Einzelschutzverfügungen

Grundlage

Revision des Gesetzes zum Schutz und zur Pflege der Natur und der Heimat (TG NHG; RB 450.1) und Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Natur und der Heimat (RRV NHG; RB 450.11)

Inhalt, Massnahmen

- Inventar der erhaltenswerten und geschützten Objekte (IDEGO)
Verankerung des IDEGO auf Gesetzesstufe (Ablösung des HWI), Inventar erlassen vom Regierungsrat
Verankerung der räumlichen Einreihung (Objekte von nationaler, kantonaler oder kommunaler Bedeutung) in der Gesetzgebung. Die Rechtsbegriffe «besonders wertvoll» und «wertvoll» werden gestrichen. Dies gilt auch für die Qualifikationen «bemerkenswert» und «aufgenommen».
Regelung der Konsequenz eines Eintrags im IDEGO: Notwendigkeit einer Eingriffsbewilligung, bis der Entscheid zur Unterschutzstellung oder Nicht-Unterschutzstellung vorliegt.
- Neue Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden: Der Kanton ist neu zuständig für Objekte von nationaler und kantonaler Bedeutung, die Gemeinden für Objekte von kommunaler Bedeutung. Dies betrifft:
Unterschutzstellung, Nicht-Unterschutzstellung, Entlassung aus dem Schutz
Beratung und Ausführungsbegleitung
Baubewilligungsverfahren
Finanzhilfen

- Einrichtung einer fachlichen Beratung und Unterstützung der Gemeinden bei Objekten von kommunaler Bedeutung
- Regelung der Mitwirkung der Gemeinden bei Objekten von nationaler und kantonaler Bedeutung
- Rechtsmittelberechtigung der kantonalen Fachstelle bei Entscheiden der Gemeinden zu Objekten von kommunaler Bedeutung
- Revision der gesetzlichen Regelungen betreffend die Unterschutzstellung von Einzelobjekten durch Schutzpläne und Wechsel zu Einzelschutzverfügungen
- Übergangsrechtliche Regelung des Systemwechsels

Zuständigkeit

Gesetz: Grosser Rat

- Botschaft des Regierungsrates voraussichtlich Ende 2023
- Beratung und Beschlussfassung Grosser Rat 2024

Verordnung: Regierungsrat

Inkrafttreten

Voraussichtlich per 1. Januar 2025

Mitwirkung

Öffentliche Vernehmlassung vor der Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat

Im Paket 2, dem rechtlichen Teil, gibt es vier Schwerpunkte:

Regelung zum Inventar der erhaltenswerten und geschützten Objekte (IDEGO)

Während das heutige HWI nur auf Verordnungsstufe geregelt ist, soll das neue IDEGO auf Gesetzesstufe verankert werden.

Hinsichtlich der Objekte, die im IDEGO aufgeführt sind, gilt eine Schutzvermutung. Eigentümerinnen und Eigentümer brauchen deshalb eine Eingriffsbewilligung, wenn sie Veränderungen vornehmen möchten – wie dies aktuell bei einem Schutzplaneintrag der Fall ist. Davon ausgenommen sind geringfügige Eingriffe.

Neue Einreihung der Objekte: von nationaler, kantonaler oder kommunaler Bedeutung (Harmonisierung mit dem Bundesrecht)

Im Kanton Thurgau werden Bauten nach einem aus den frühen 1970er-Jahren stammenden Kategorisierungssystem als «besonders wertvoll», «wertvoll» oder «bemerkenswert» klassiert. Dies soll sich ändern, um eine Harmonisierung mit dem Bundesrecht zu erreichen. Bei Bundesobjekten sowie in anderen Kantonen ist auf den ersten Blick klar, welche räumliche Bedeutung einem Objekt zugeordnet ist: Es ist von nationaler, kantonaler oder kommunaler Bedeutung.

Die Harmonisierung mit dem Bundesrecht ist unabhängig von allen weiteren rechtlichen Anpassungen sinnvoll. Sie ist die rechtliche Basis für die Einreihung der Bauten im IDEGO gemäss Paket 1.

Nach der neuen räumlichen Einteilung der Objekte werden sich auch die Zuständigkeiten der einzelnen Behörden richten.

Neue Aufgabenteilung: Der Kanton kümmert sich um Objekte von nationaler und kantonaler Bedeutung, die Gemeinden um Objekte von kommunaler Bedeutung

Der Kanton soll neu für die national und kantonale bedeutenden Objekte zuständig sein, die Gemeinden für die kommunal bedeutenden Objekte. Das bedingt eine Anpassung des TG NHG im Bereich der Aufgabenteilung.

Der Kanton nimmt sich mit der neuen Aufgabenteilung den Objekten von nationaler und kantonaler Bedeutung stärker an, wobei ein Einbezug der Gemeinden weiterhin sichergestellt wird.

Wird die neue Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden mit der NHG-Revision umgesetzt, erhalten die Gemeinden im Bereich der Objekte von kommunaler Bedeutung eine grosse Autonomie. Weil gerichtlich verlangt ist, dass eine Unterschutzstellung auf fachlichen Grundlagen beruhen muss, soll der zwingend zu erfolgende Beizug einer fachlichen Beratung und Unterstützung der Gemeinden bei Objekten von kommunaler Bedeutung eingerichtet werden. Vorgeschlagen werden Fachbeiräte auf Ebene Bezirk. Dieser Ansatz wurde in ersten Diskussionen zur Neuausrichtung grundsätzlich positiv aufgenommen, seitens der Gemeinden gibt es aber noch erheblichen Klärungsbedarf bezüglich der Ausgestaltung.

Die Aufgabenteilung betrifft auch die Finanzhilfen an die Eigentümerinnen und Eigentümer von geschützten Objekten. Das Bestreben ist, dass es dabei zu keiner finanziellen Umverteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden kommt. Präzisere Angaben sind jedoch erst möglich, wenn der Entwurf der NHG-Revision vorliegt. Mit der dazugehörigen Botschaft an den Grossen Rat kann dieser Punkt vertieft werden. Für die Eigentümerinnen und Eigentümer ist mit gleichbleibenden Beiträgen zu rechnen (bei Objekten von nationaler Bedeutung finanziert von Kanton und Bund, bei Objekten von kantonaler Bedeutung finanziert vom Kanton, bei Objekten von kommunaler Bedeutung finanziert von den Gemeinden).

Ablösung des Schutzplans durch Einzelschutzverfügungen (Modell Kreuzlingen und Frauenfeld)

Heute existiert in den meisten Gemeinden nur ein Punktschutz für Gebäude. Dieser funktioniert über einen Schutzplaneintrag. Dadurch ist der Eigentümerschaft jedoch oftmals unklar, warum und in welchem Umfang ihr Objekt geschützt ist oder geschützt werden soll (unklares Schutzziel, unklarer Schutzzumfang). Praktisch in jedem Fall, in dem ein Objekt verändert werden soll, muss deshalb zuerst der Schutzzinhalt geklärt oder präzisiert werden. Daraus resultiert eine Einzelschutzverfügung.

Die Städte Kreuzlingen und Frauenfeld hingegen arbeiten seit Inkrafttreten des Natur- und Heimatschutzgesetzes TG NHG erfolgreich mit Einzelschutzverfügungen ohne vorgängigen Schutzplan. Dieses Modell soll mit der Gesetzesrevision auf den ganzen Kanton ausgedehnt werden. Für Objekte, die im IDEGO eingetragen sind, muss damit eine Verfügung erstellt werden, die eine konkrete Unterschutzstellung oder Nicht-Unterschutzstellung beinhaltet. Die Schutzpläne für historische Bauten werden im Gegenzug abgeschafft.

Die erwähnte Verfügung kann jederzeit auf Wunsch der Eigentümerschaft erstellt werden, z.B. zur Feststellung des Schutzes im Zusammenhang mit einem geplanten Verkauf. Notwendig ist sie spätestens bei einem grösseren baulichen Eingriff oder wenn eine Eigentümerschaft ihr Objekt mutwillig zerfallen lässt. Als grösserer baulicher Eingriff gilt beispielsweise eine Änderung der Grundrissdisposition, eine Neugestaltung der Fassade, ein Teil- oder Gesamtabbruch, ein Anbau oder Ergänzungsbau oder eine Aufstockung. Situativ zu beurteilen ist ein Fensterersatz oder die Errichtung einer Photovoltaikanlage. Aus einer Einzelschutzverfügung geht klar hervor, was zu schützen ist. Damit wird erreicht, dass bedarfsgerecht bei Vorliegen einer aktuellen Bau- oder Verkaufsabsicht die Fragen zur Schutzwürdigkeit, zum Schutzzumfang und damit zur Veränderbarkeit geklärt werden. Es gibt den zuständigen Behörden die Möglichkeit, besser auf Projektvorstellungen einzugehen und der Eigentümerschaft durch ihre präzisierten Angaben zu Planungssicherheit zu verhelfen.

Solange ein Objekt nicht oder nur minimal verändert wird, ist keine Verfügung notwendig.



Paket 3

Fokussierung der Ortsbildpflege

Grundlage

Teilrevision KRP und KOBE

Inhalt, Massnahmen

Phase 1: KRP-Teilrevision 2022/2023, Kapitel 1.10 Siedlung, Kulturdenkmäler sowie Anhang A3, Ortsbildschutzgebiete

- Präzisierung des Amts- und des Gemeindeauftrags Ortsbildschutz

Phase 2: KOBE

- Fachliche Überarbeitung der erhaltenswerten Ortsbilder als Anwendungshilfe für die Gemeinden
Überprüfung der vom Bund vorgegebenen Ortsbildschutzgebiete von nationaler Bedeutung auf ihre heute noch vorhandenen ortsbaulichen Qualitäten und den baulichen Bestand. Abweichungen von den Perimetern des ISOS werden begründet, sodass den Gemeinden eine fachliche Grundlage vorliegt, um im Rahmen der Ortsplanung die Interessenabwägung rechtsgenügend vornehmen zu können.
Überprüfung und Überarbeitung der wertvollen Ortsbilder des KRP (neu: Ortsbilder von kantonaler oder kommunaler Bedeutung)
- Bereitstellung aktualisierter Grundlagen zur Beurteilung und Bewertung der Ortsbilder gemäss KRP
- Bereitstellung Perimeter «erhaltenswerte Ortsbilder» im ThurGIS
- Resultat: bereinigter Anhang A3 für die KRP-Teilrevision 2024/2025 oder 2026/2027

Ausblick

- Umsetzung der Planungsgrundsätze und Planungsaufträge Ortsbildschutz aus dem KRP, Kapitel 1.10, Siedlung, Kulturdenkmäler
- Gemeindeweise neue Festlegung der Ortsbildschutzgebiete im Rahmen der Ortsplanungsrevisionen

Zuständigkeit

Phase 1, Teilrevision KRP: Beschluss Regierungsrat, Genehmigung Grosser Rat

Phase 2, KOBE: ADP

Zeitpunkt

Phase 1: 2023

Phase 2: ab 2024

Kosten

Phase 2: voraussichtlich drei Projektstellen im Umfang von ca. 300 % für 2 Jahre und Sachmittel für Lektorat, Informatik, Druck etc. (erste Schätzung total ca. 1.2 Mio. Franken). Ein externes Mandat wäre deutlich teurer. Die personellen und finanziellen Mittel fliessen ins Budget 2024 ein.

Mitwirkung

Öffentliche Bekanntmachung vor der Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat

Die Ortsbilschutzgebiete sind im Kanton Thurgau im kantonalen Richtplan (KRP) eingetragen und in der Nutzungsplanung der Gemeinden verankert. Wie die Entwicklung der letzten Jahre zeigt, wird das 2008 revidierte Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) jedoch nicht überall so beachtet, wie dies das Bundesrecht verlangt (Art. 11 VISOS, SR 451.1). Die Folge davon ist, dass in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten verschiedene charakteristische Ortsbilder oder Teile davon verloren gegangen sind.

Für die Ortsbilder von kantonaler und teilweise kommunaler Bedeutung stammen die fachlichen Grundlagen noch aus den 1970er- und 1980er-Jahren. Sie stimmen nicht mehr mit der gebauten Realität überein. Zahlreiche Ortsbilder sind nicht mehr als solche erkennbar. Mit der Neuausrichtung geht deshalb eine Reduktion der Ortsbilschutzgebiete im Ganzen oder in Teilen einher. Es erfolgt eine Fokussierung auf die noch intakten Ortsbilder. Es gibt zwei Phasen:

Phase 1: Teilrevision des kantonalen Richtplans (KRP)

Mit der Revision des KRP 2022/2023 erhalten die Gemeinden und der Kanton neue Planungsaufträge im Bereich der Ortsbildpflege und des Ortsbilschutzes.

Phase 2: Kantonale Ortsbilderfassung (KOB)

Das ADP führt gestützt auf die KRP-Revision eine kantonale Ortsbilderfassung (KOB) durch – ausgehend von der heute gebauten Realität und den verbleibenden gestalterischen Qualitäten. Bei der KOB handelt es sich um eine fachliche Anwendungshilfe für die Nutzungsplanung der Gemeinden. Die Anwendungshilfe erleichtert die planerische Interessenabwägung zwischen dem Schutz und den Ansprüchen der Nutzung und soll nebst dem ISOS-Perimeter als zusätzlicher Layer über das ThurgIS abrufbar sein, zusammen mit beschreibenden Texten.

Bei den Ortsbildern von nationaler Bedeutung gemäss ISOS (im KRP bisher als «besonders wertvoll» bezeichnet) wird der bauliche Bestand überprüft und Abweichungen vom ISOS werden begründet. Am Stellenwert des ISOS ändert sich damit nichts. Mit der KOB erhalten die Gemeinden jedoch fachliche Grundlagen, um sich rechtsgenügend mit dem ISOS auseinanderzusetzen und allenfalls vom Erhaltungsziel abzuweichen, wo keine Qualitäten mehr vorhanden sind. Gleichzeitig liefert die neue Erfassung aber Hinweise darauf, wo besondere Sorgfalt geboten ist.

Die Ortsbilder von kantonaler Bedeutung (im KRP bisher als «wertvoll» bezeichnet) werden gemeindeweise nach den Kriterien des ISOS überarbeitet.

Resultat ist eine bereinigte Planungsgrundlage für die KRP-Teilrevision 2024/2025 oder 2026/2027, damit die Gemeinden gestützt darauf die Ortsbilschutzgebiete neu festlegen können. Pilotierungen im Rahmen des Projekts Neuausrichtung Denkmalpflege zeigen, dass mit einer Reduktion der Anzahl zu schützender Ortsbilder im Ganzen oder in Teilen zu rechnen ist, da in den letzten Jahren wichtige Elemente verloren gegangen sind. Die noch erhaltenen Ortsbilder sollen im Gegenzug besser gepflegt werden.

**Ausblick: Umsetzung in der kommunalen
Ortsplanung**

Die Gemeinden stellen den grundeigentümerge-
bindlichen Schutz der Ortsbilder sowie deren Pflege
und ortsbildverträgliche Gestaltung im Rahmen ihrer
Orts- und Nutzungsplanung sicher. Das ADP liefert
dafür in Form von Ortsanalysen zusätzliche fachliche
Grundlagen.



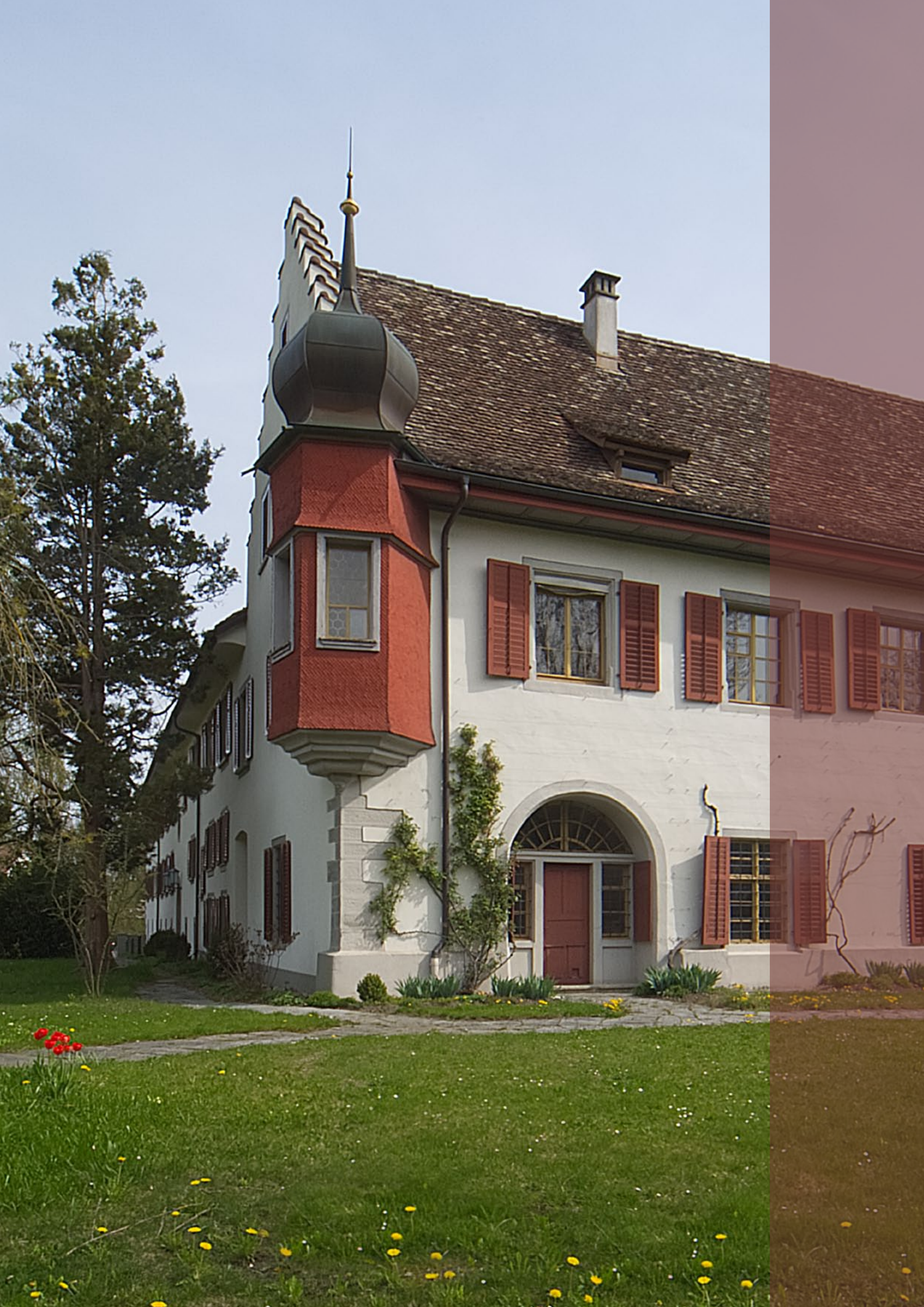
1 Ziele der Neuausrichtung

Mit dem Konzept Neuausrichtung Denkmalpflege zeigt der Kanton, wie er die Denkmalpflege für die nächsten Jahrzehnte aufstellen will. Das fachlich und politisch begründete Ziel lässt sich auf fünf Leitsätze verdichten:

- Das bisherige HWI ablösen und durch ein deutlich reduziertes, dafür inhaltlich gehaltvolleres Inventar ersetzen.
- Mit fachlichen Grundlagen die Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an den Schutzzielen zum Erhalt sowie zur Pflege des baukulturellen Erbes und entgegenstehenden öffentlichen Interessen erleichtern.
- Weniger Bauten und Ortsbilder schützen, dafür schutzwürdige Bauten und Ortsbilder besser schützen.
- Die Aufgaben und Entscheidungskompetenzen zwischen Kanton und Gemeinden neu aufteilen, die Verantwortung im eigenen Bereich dafür stärker wahrnehmen.
- Eine höhere Planungs- und Rechtssicherheit für alle Beteiligten schaffen.

Die Formulierungen zeigen, dass mit der Neuausrichtung eine fachlich begründete Reduktion der geschützten oder potenziell zu schützenden Objekten einhergehen wird (quantitativer Aspekt). Sie zeigen aber auch, dass damit keine Schwächung der Denkmalpflege verbunden ist, sondern eine Fokussierung (qualitativer Aspekt).

Die neue Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden soll auch die Arbeitslast beider Staatsebenen verringern, indem sich beide nur noch um die ihnen zugeteilten Objekte kümmern müssen und nicht mehr um alle.



2

Paket 1

Fachliche Überarbeitung des Hinweisinventars Bauten (HWI); Überführung in ein reduziertes Inventar der erhaltenswerten und geschützten Objekte (IDEGO) mit weniger Objekten

2.1 Ausgangslage

Im Kanton Thurgau ist es Aufgabe der Gemeinden, den Schutz und die Pflege sämtlicher erhaltenswerter Baudenkmäler und Ortsbilder zu sichern (§ 10 TG NHG). Grundlage für die Unterschutzstellung von Einzelbauten ist das HWI des ADP.

Die Einträge im HWI sollen eine auf sachliche und wissenschaftliche Kriterien gestützte Gesamtbewertung erlauben, ob und in welchem Umfang ein Gebäude als Zeuge einer historischen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen oder technischen Situation Schutz verdient. Zu berücksichtigen sind kulturelle, geschichtliche und ortsbauliche Aspekte. Dafür sind die Einträge teilweise aber nicht präzise genug: In diversen Rechtsmittelverfahren hat sich gezeigt, dass das HWI mit Blick auf die Schutzziele wie auch auf den bautypologischen Quervergleich generell zu wenig konkret ist.

2.2 Das Hinweisinventar Bauten (HWI)

Das HWI ist für die Öffentlichkeit seit 2011 als Datenbank und Teil des ThurGIS verfügbar (<https://map.geo.tg.ch/apps/denkmaldatenbank/>). Im Inventar sind jene Bauten erfasst, die von kulturgeschichtlicher Bedeutung sind oder sein könnten (Schutzvermutung). Hinzu kommen weitere Objekte wie Brunnen, Wegkreuze, Denkmäler und Brücken, die ebenfalls von kulturgeschichtlicher Bedeutung sind oder sein könnten.

Das HWI ist ein Schatz des Wissens. Das ADP erfasste hier ab Beginn der 1970er-Jahre während rund 30 Jahren fast alle vor 1940 gebauten Gebäude und versah sie mit einer Einstufung. Für die Revision des HWI von 2001 bis 2019 wurde die Inventarisationsgrenze bei 1959 angesetzt. Die Erfassung sämtlicher historischer Bauten ist damit weitgehend erfolgt. Vereinzelt wurden auch Bauten der Nachkriegsmoderne nachgeführt und das Inventar damit fortgeschrieben. Auch aus den 1960er- bis 1980er-Jahren gibt es wertvolle Gebäude, die einen Schutz verdienen.

Seit 2000 wurde das Inventar systematisch überarbeitet; 51 Gemeindeinventare wurden revidiert, zwei sind noch in Arbeit und 27 sind auf dem Stand des Erstinventars. Ausserhalb der ordentlichen Revision wird das HWI nur mehr punktuell nachgeführt (Abbrüche, Literatureinträge, neue Erkenntnisse, Einstufungsüberprüfungen).

Im HWI aufgeführte Objekte

Total bestehende Objekte	32'449
besonders wertvolle Objekte	519
wertvolle Objekte	6'428
bemerkenswerte Objekte	16'828
aufgenommene Objekte	8'674

Stand 1. Dezember 2022, Amt für Denkmalpflege. Die angegebenen Zahlen variieren aufgrund von Einstufungsänderungen.

Im HWI sind auch die zwischen 1974 und 2000 abgebrochenen Objekte verzeichnet, sofern sie zuvor inventarisiert wurden.

Total abgebrochene Objekte	4'362
besonders wertvolle Objekte, abgebrochen	2
wertvolle Objekte, abgebrochen	306
bemerkenswerte Objekte, abgebrochen	2'227
aufgenommene Objekte, abgebrochen	1'827

Rechtskräftig geschützte Bauten gemäss ÖREB-Kataster

Rechtskräftig unter Schutz steht nur ein Teil der Bauten, die im HWI verzeichnet sind (knapp 6 % der ca. 100'000 Gebäude im Kanton; Stand 2022):

Total rechtskräftig geschützte Objekte	5'886
besonders wertvolle Objekte	489
wertvolle Objekte	4'543
bemerkenswerte Objekte	815
aufgenommene Objekte	38
kein Eintrag (Stein mit Inschrift)	1

Auch rechtskräftig geschützte Bauten wurden teilweise abgebrochen. Im HWI verzeichnet sind:

Total abgebrochene rechtskräftig geschützte Objekte	62
besonders wertvolle Objekte, abgebrochen	0
wertvolle Objekte, abgebrochen	28
bemerkenswerte Objekte, abgebrochen	31
aufgenommene Objekte, abgebrochen	3

Ein Abbruch kann auch die Folge eines Einsturzes oder eines Brands sein.

Pendente Schutzentscheide

Das NHG verlangt, dass über besonders wertvolle und wertvolle Objekte ein Schutzentscheid zu fällen ist. Bei mehreren Hundert Bauten ist dieser noch pendent.

Total Objekte mit pendentem Schutzentscheid	1'843
besonders wertvolle Objekte	34
wertvolle Objekte	1'809

2.3 Überarbeitungsbedarf

Ein wichtiges Ergebnis des Projekts Neuausrichtung Denkmalpflege ist, dass das HWI fachlich überarbeitet werden muss. Es soll deshalb so rasch als möglich in das reduzierte, aber aussagekräftigere IDEGO über-

führt werden. Neu werden im Inventar nur noch Objekte mit ausgewiesenen Denkmaleigenschaften enthalten sein. Die Zahl der Inventarobjekte reduziert sich dadurch deutlich. Mit dem neuen IDEGO erfolgt damit ein Abschied von der umfassenden Erhebung nach Baujahr und von der Einflussnahme der Denkmalpflege auf einen beträchtlichen Teil der historischen Bauten. Das Inventar gewinnt an Kontur zugunsten wichtiger und damit zu erhaltender Zeugenschaft der Vergangenheit.

Überarbeitungsbedarf besteht auch bei der Einreihung der Objekte in die Kategorien «besonders wertvoll», «wertvoll» oder «bemerkenswert». Analog dem Bund und anderen Kantonen werden die Bauten im IDEGO anhand ihrer räumlichen Bedeutung eingereiht: in Objekte von nationaler, kantonaler und kommunaler Bedeutung.

Die Neueinreihung schafft Transparenz bezüglich der räumlichen Bedeutung und bei der Subventionsbemessung.

2.4 Methodik zur Überführung des Hinweisinventars Bauten (HWI) in ein reduziertes Inventar der erhaltenswerten und geschützten Objekte (IDEGO) mit weniger Objekten

Zentraler Bestandteil der Neuausrichtung ist es, das HWI nach schweizweit etablierten wissenschaftlichen Kriterien zu überarbeiten. Der Nutzen dieser Massnahme ist – unabhängig von den Paketen 2 und 3 – für Eigentümerschaften, Planende und Gemeinden hoch und trägt zur Planungs- und Investitionssicherheit bei.

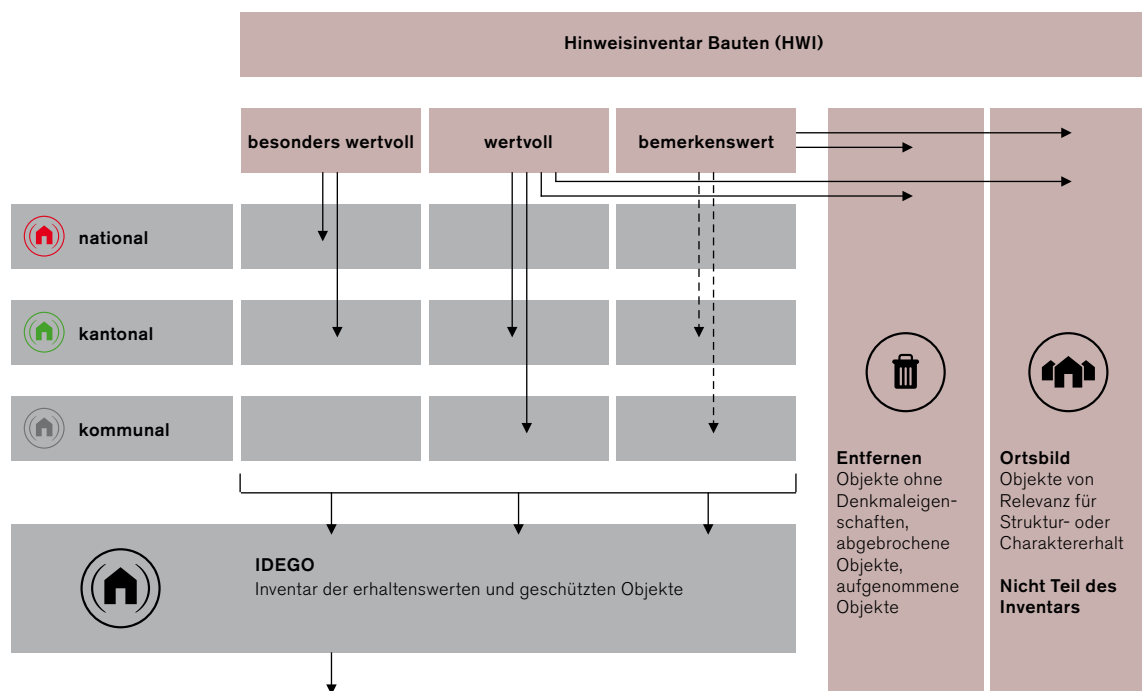
Methodisch gilt der vom Bundesgericht festgelegte Grundsatz, dass diejenigen Objekte zu erfassen und damit in das Inventar aufzunehmen sind, bei denen in Zukunft, gestützt auf erweiterte fachliche Abklärungen, möglicherweise Schutzmassnahmen ergriffen werden müssen (vgl. dazu BGer 1C_92/2021 vom 7. Juni 2021 E. 5., «Fall Dägerlen»). Die mit der Überprüfung einhergehende Reduktion und Neueinreihung muss deshalb sorgfältig und anhand von fachlich anerkannten Kriterien erfolgen.

Geplant ist ein Vorgehen in zwei Phasen, das zu einem stark entlasteten neuen Inventar führt.

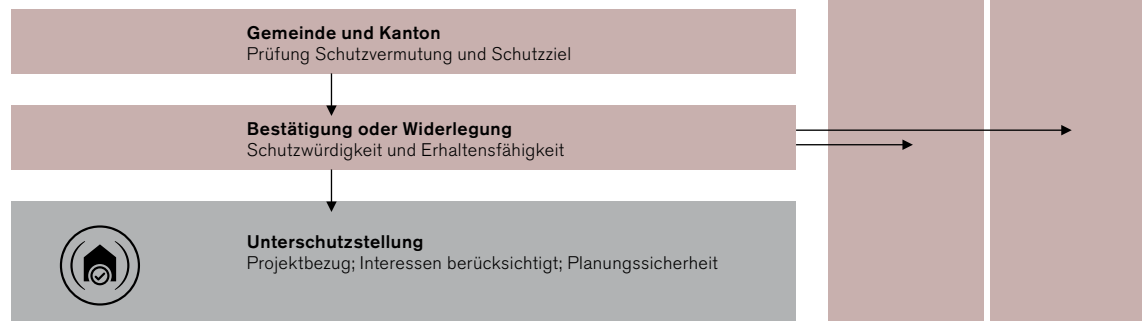
Neueinreihung der Objekte

Schematisch darstellen lässt sich der Wechsel vom HWI zum IDEGO wie folgt:

Triage durch Fachkommission – Phase 1



Einzelfallweise Überprüfung – Phase 2



Lesebeispiel: Ein Objekt, das im HWI als «wertvoll» bezeichnet ist, wird neu eingereiht. Es kann neu von kantonaler oder kommunaler Bedeutung sein. Die einzelnen Schritte werden nachfolgend erklärt.

2.4.1 Triage und Neueinreihung (Phase 1, 2023/2024)

Ablauf

Die 36'811 im HWI aufgeführten Objekte werden in einem ersten Schritt einer fachlichen Triage unterzogen. Statt «besonders wertvoll», «wertvoll» oder «bemerkenswert» sind sie neu von nationaler, kantonaler oder kommunaler Bedeutung.

Die Hauptarbeit in Phase 1 liegt bei einer Fachkommission. Ihr gehören Kunst- und Architekturstudierenden und -historiker mit langjähriger Erfahrung sowie andere Fachleute an, die über fundierte Kenntnisse der Baukultur im Kanton Thurgau verfügen. Geführt wird die Kommission vom Leiter des ADP.

Die Triage läuft wie folgt ab:

- Abgebrochene Objekte (4'362) werden aus dem Inventar entfernt.
- Aufgenommene Objekte (8'674) werden ohne weitere fachliche Beurteilung aus dem Inventar entfernt.
- Über die Erhaltenswürdigkeit oder Nicht-Erhaltenswürdigkeit der bemerkenswerten Objekte des HWI (16'828) treffen wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Amts anhand einer Kurzrecherche und aktueller Aussenaufnahmen des Gebäudes oder Google Street View einen Vorentscheid, unter der Leitung des Amtschefs. Bei einer qualifizierten Schutzwürdigkeitsvermutung schlagen sie die räumliche Bedeutung der Bauten vor: von kantonaler oder kommunaler Bedeutung oder nur ortsbildrelevant.

Die für nicht erhaltenswert befundenen Objekte werden aus dem Inventar entfernt. Nur ortsbildrelevante Objekte werden nicht Teil des IDEGO.

Als weiterhin erhaltenswert beurteilte Objekte werden der begleitenden Fachkommission zur Prüfung vorgelegt.

- Über die Erhaltenswürdigkeit oder Nicht-Erhaltenswürdigkeit und die räumliche Bedeutung der wertvollen Objekte des HWI (6'428) entscheidet die Fachkommission zum einen auf der Grundlage der umfangreichen Recherchen, die bei der wissenschaftlichen Erarbeitung der «Kunstdenkmäler des Kantons Thurgau» betrieben wurden, zum anderen anhand des Vergleichs von aktuellen Fotos und solchen aus dem HWI, die in der Mehrzahl älter als zehn Jahre sind, sowie unter Zuhilfenahme von fotografischen Dokumentationen zum Innern von Bauten, die anlässlich von Ortsbegehungen entstanden sind oder von Eigentümerinnen und Eigentümern im Rahmen eines Subventionsgeschäfts abgegeben wurden.

Objekte, die nicht zuletzt aufgrund der neueren Umbautätigkeiten ihren Zeugenwert verloren haben, werden aus dem Inventar entfernt.

Bei fachlichen Unklarheiten werden wertvolle Einzelobjekte überprüft.

- Besonders wertvolle Objekte des HWI (519) fassen in aller Regel auf Inventareinträgen des Bundes. Über deren Aufnahme oder Entlassung aus dem Inventar entscheidet der Bund. Die Fachkommission nimmt daher lediglich die neue räumliche Einreihung vor, die im Normalfall der nationalen Bedeutung entspricht.

Bereits durch Einzelschutzverfügungen eigentümerverbindlich geschützte Objekte ordnet die Fachkommission nur räumlich ein (kommunale, kantonale oder nationale Bedeutung).

Für die Anhörung der Gemeinden, der beschwerdeberechtigten Organisationen und der neu betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümer ist eine Mitwirkung vorgesehen, die noch im Detail auszugestalten ist.

Inhaltlich werden in dieser Triage bereits sehr viele bemerkenswerte Objekte in Objekte des Ortsbildschutzes übergehen, die nicht Teil des neuen Inventars, sondern nur für den Ortsbildschutz relevant sind (siehe Kapitel 4.4.3).

Zudem werden viele bemerkenswerte Objekte aufgrund inzwischen erfolgter baulicher Massnahmen für nicht mehr erhaltenswert im Sinne des Gesetzes und der Granada-Konvention eingestuft werden und ebenfalls keine Aufnahme mehr im IDEGO finden. Im Vergleich zum heutigen HWI wird sich der Bestand des IDEGO damit substanziell reduzieren und nur noch die für erhaltenswürdig befundenen und bereits formell geschützten Bauten umfassen.

Die Ablösung des HWI durch das IDEGO erfolgt voraussichtlich per 1. Januar 2025 (siehe Kapitel 3). Zugänglich ist das IDEGO wie vormals das HWI über das ThurGIS.

Neue räumliche Einreihung: von nationaler, kantonaler oder kommunaler Bedeutung

Die besondere Bedeutung eines Baudenkmals (Einzelbauten, Gebäudegruppen, aber auch Ortsbilder) kann sich auf vielerlei Arten ergeben, z.B. architektonisch, wirtschaftlich, sozialgeschichtlich, handwerklich. Diese Werte sind aber nicht absolut, sondern systemisch im räumlichen Kontext zu verstehen.

Die Einreihung von Baudenkmalern in solche von nationaler, kantonaler oder kommunaler Bedeutung folgt diesem Verständnis und verweist auf den spezifischen kulturgeschichtlichen Raum, zu welchem die besondere Bedeutung des betreffenden Denkmals in Bezug steht. So bezieht sich beispielsweise ein Schulhaus vergangener Zeiten in einer Gemeinde auf die örtliche Kulturgeschichte, die Gebäude des Campus Kreuzlingen hingegen auf die kantonale Kulturgeschichte. Dieser räumliche Kontext ist damit Teil der Denkmaleigenschaft.

Die räumlichen Kontexte sind Teilsysteme und bilden zusammen ein übergeordnetes Gesamtsystem, das es ergänzend im Blick zu halten gilt. In ihrer Summe weisen die Objekte einer bestimmten räumlichen Kategorie über das öffentliche Interesse der betreffenden örtlichen Bevölkerungsgruppe hinaus. In diesem Sinne ist Abs. 7 der Präambel der Granada-Konvention zu verstehen. Dieser sieht die Baudenkmalern einzelner Länder als «ein System kultureller Bezugspunkte», die sich in ihrer Gesamtheit zu einem Erbe der Menschheit verdichten. Dieser Gedanke zeigt sich am System des ISOS. Die einzelnen ISOS-Ortsbilder im Thurgau

(z.B. Berlingen) sind kulturgeschichtlich eng mit der Entwicklung des Kantons verbunden, also grundsätzlich von kantonaler Bedeutung. Jedoch ist die Summe dieser kantonalen Ortsbilder Teil eines Kulturguts von nationaler Bedeutung, das die Vielfalt der unterschiedlichen Kulturräume der Schweiz zeigt. Gleiches gilt für Einzelobjekte wie z.B. das Schloss Altenklingen, die Kartause Ittingen oder das Kloster Fischingen, die im nationalen Vergleich die Lösungsvielfalt der jeweiligen Bauaufgabe repräsentieren und die der Bund daher als Teil des nationalen Kulturerbes in seinen Inventaren führt.

Im geplanten IDEGO sind die Objekte neu anhand ihrer räumlichen Bedeutung eingereiht.

- Objekte, die aufgrund ihrer Denkmaleigenschaften für die örtliche Kulturgeschichte relevant sind, sind von kommunaler Bedeutung.
- Objekte, die aufgrund ihrer Denkmaleigenschaften überkommunal relevant sind, sind von kantonaler Bedeutung.
- Objekte, die der Bund in einem nationalen Inventar führt, sind von nationaler Bedeutung.

Die räumliche Einreihung hat in der Praxis regelmässig rechtliche Folgen, wie z.B. das Beachtungsgebot in der Richt- und Nutzungsplanung für das ISOS (Art. 11 VISOS, SR 451.12), unterschiedliche Beitragssätze für Subventionen an Denkmäler (§ 27 RRV NHG, RB 450.11), aber auch für die Zuständigkeiten bei Unterschutzstellungen und bei Eingriffen in Schutzobjekte.

Die Bildserie auf den nachfolgenden Seiten zeigt Beispiele für eine mögliche Zuordnung, Stand Anfang 2023.



A



B



C



D



F

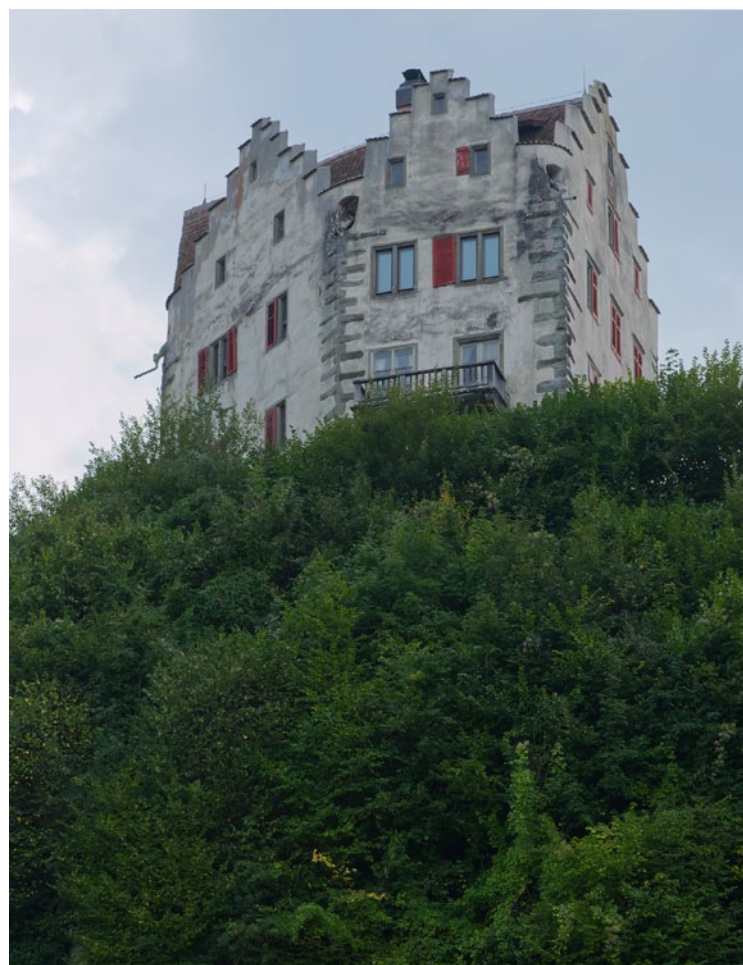


E



Objekte von nationaler Bedeutung

- A Schloss Freudenfels, Eschenz
- B Schloss Altenklingen, Wigoltingen
- C Gasthaus zum Trauben, Rathausstrasse 1, Weinfelden
- D Bohlentänderhaus, Schmiedgasse 5, Arbon
- E Schloss Hagenwil, Amriswil
- F Schloss Hauptwil, Hauptwil-Gottshaus
- G Schloss Salenstein, Salenstein



G



A



B



C



D



E



Objekte von kantonaler Bedeutung

- A Haus Gsell, Esserswilerstrasse 2, Roggwil
- B Bogenstein, Scherbenhof, Weinfelden
- C Mehrfamilienbauernhaus, Hemmental 8, Basadingen
- D Wohnhaus, Wilerstrasse 19, Sirnach
- E Zum Buchenberg, Buchenbergstrasse 10, Götighofen, Sulgen
- F Beispiel für das Innere eines Objekts von kantonaler Bedeutung



F



A



B



C



D



E

F



Objekte von kommunaler Bedeutung

- A Fischerhäuser, Rislenstrasse 4, Romanshorn
- B Friedhofskapelle, Freiestrasse 24, Weinfelden
- C Fischerhäuser, Rislenstrasse 4, Romanshorn
- D altes Schulhaus Neuwil, Unterdorf 4, Kemmental
- E altes evangelisches Pfarr- und Schulhaus, Unterdorfstrasse 2, Sirnach
- F Fachwerkbau, Gemeindeweg 2, Buchackern, Erlen

Eintrag im IDEGO

Ein IDEGO-Eintrag bewirkt für die Eigentümerinnen und Eigentümer dieser Bauten, dass Baumassnahmen am Objekt einer speziellen Eingriffsbewilligung bedürfen. Eine solche Eingriffsbewilligung braucht es bereits heute bei Objekten, die in einem Schutzplan eingetragen sind.

Bei einem konkreten Bauprojekt überprüft die zuständige Behörde die Schutzwürdigkeitsvermutung und die Erhaltungsfähigkeit. Auf Wunsch der Eigentümerschaft ist dies auch jederzeit ohne konkretes Bauprojekt möglich. Aus der Abklärung resultiert eine konkrete Einzelschutzverfügung oder eine Entlassung aus dem Inventar (siehe Paket 2).

Objekte ohne Denkmaleigenschaften

Im Rahmen des Projekts Neuausrichtung Denkmalpflege fanden erste Pilotarbeiten zur Überarbeitung des HWI statt. Die Ergebnisse zeigen, dass bei genauerer Durchsicht zahlreiche bisherige Inventarobjekte ihren Status der Erhaltenswürdigkeit verlieren. Sie werden nicht in das IDEGO aufgenommen. Dies liegt im Interesse von Eigentümerinnen und Eigentümern, die ein solches Objekt abbrechen oder tiefgreifend umbauen wollen. Die Gemeinden und der Kanton können ihre denkmalpflegerischen Anstrengungen auf diejenigen Objekte konzentrieren, die im Sinne des Gesetzes und der Granada-Konvention erhaltenswert sind.

Objekte mit Relevanz für das Ortsbild

Die Objekte mit Relevanz für das Ortsbild sind nicht Teil des neuen Inventars und benötigen keinen Einzelschutz, können aber im Ortsbild eine Rolle spielen, beispielsweise aufgrund ihres Volumens, ihrer Dachausrichtung oder Situierung im Ort. Wenn die Fachleute bei der Triage solche Objekte erkennen, vermerken sie sie in den internen Arbeitsunterlagen entsprechend. Im Rahmen einer Ortsplanungsrevision übermittelt die Denkmalpflege diese Hinweise der Gemeinde, damit präzisiert werden kann, welche Relevanz diese Objekte im Bereich des Ortsbildes und seiner Pflege haben, ohne selber geschützt zu sein.

2.4.2 Einzelfallweise Überprüfung (Phase 2, ab 2025)

Heute fehlen bei sämtlichen Objekten des HWI Angaben zum Schutzziel, wodurch unklar ist, worin der öffentliche Anspruch am möglichst unbeeinträchtigten Erhalt eines Objekts im Ganzen oder in Teilen besteht. Das ist problematisch: Fehlen Angaben zu den Schutzzielen, fehlt auch die objektivierbare Basis, rechtskonform bauliche Massnahmen an einem erhaltenswerten Objekt auf deren Verträglichkeit hin zu überprüfen, zu bewilligen oder auch zu verweigern (§ 8 TG NHG).

Während es in Phase 1 um eine Triage geht, werden in Phase 2 die einzelnen Einträge aus aktuellem Anlass inhaltlich überarbeitet. Ist ein Bau im IDEGO eingetragen, wird er inhaltlich überprüft, wenn die Eigentümerschaft bauliche Massnahmen plant oder eine Überprüfung wünscht, um Klarheit über die Schutzwürdigkeit zu erhalten. Ziel ist eine konkrete Beschreibung der Qualität der Bauten, damit die zuständige Behörde gestützt darauf einen Unterschutzstellungsentscheid oder einen Nicht-Unterschutzstellungsentscheid treffen und das Baugesuch rechtskonform beurteilen kann.

Die fachlichen Kriterien für die inhaltliche Überarbeitung sind nachfolgend abgebildet:

Situationswert

Das Objekt in Bezug auf die räumliche Umgebung

Prägende Wirkung für eine Siedlung und/oder Landschaft

Herausragende Stellung innerhalb des Ortsbildes, der Baugruppe und/oder der Landschaft

Einbindung in das Ortsbild, die Baugruppe und/oder die Landschaft

Verleiht dem Ortsbild, der Baugruppe und/oder der Landschaft ein charakteristisches, unverwechselbares architektonisches Gepräge

Eigenwert

Bedeutung des Objekts selbst (innen, aussen samt Umgebung): das Objekt in Bezug zu einem Entwicklungsprozess, einem Ereignis und/oder einer Persönlichkeit

Kulturgeschichtliche Bedeutung

Bedeutung für die lokale Orts- und Siedlungsgeschichte

Bedeutung für die Technik-, Ingenieur- und/oder Verkehrsgeschichte

Bedeutung für die Wissenschaft, Sozial- und/oder Wirtschaftsgeschichte

Bedeutung für die Volkskunde

Biografische Bedeutung
(z.B. Geburts- oder Wohnhaus einer bedeutenden Person)

Bedeutung für die Architektur-, Kunst- und/oder Baugeschichte (z.B. typisches Objekt einer Epoche oder Region)

Weiteres

Auszeichnende Qualitäten

Besondere architektonische, künstlerische und/oder handwerkliche Leistung bzw. Qualität

Kunstvolle Ausstattung

Weiteres

Besonderheiten der unmittelbaren Umgebung

Räumliche Einbettung (Teil eines Ensembles, Bezug zu Nebengebäuden)

Garten-, Parkanlagen

Weiteres

Erhaltungszustand

Authentizität, Erhaltungszustand der historischen Bausubstanz (Substanz aus der Zeit der Erstellung; ergänzende Zeitschichten)

Historische Strukturen (innen, aussen)

Historische Innenausstattung

Seltenheitswert

Seltenheit des Bautyps, der Bautechnik, der Baukonstruktion, der Nutzweise etc.

Einreihung

Räumliche Bedeutung: national, kantonal, kommunal

Die Beurteilungskriterien entsprechen den aktuellen schweizweit anerkannten Standards, bei denen der Eigenwert (Gebäude an sich) und der Situationswert (Lage im Ort) berücksichtigt werden. Bei der Neubeurteilung der Einzelbauten ist auch relevant, ob sie in einem Ortsbildschutzperimeter liegen oder nicht. Daraus ergibt sich, dass zuerst die Ortsbildschutzperimeter festzulegen sind, bevor die Einzelobjekte einer Nachqualifizierung unterzogen werden können (siehe Kapitel 4.4.3).

Inhaltlich bearbeitet werden müssen insbesondere die heute 1'843 Objekte mit pendentem Schutzentscheid (§ 10 TG NHG in Verbindung mit § 43a RRV NHG). Diese Objekte sind im heutigen HWI als «wertvoll» (1'809) oder «besonders wertvoll» (34) bezeichnet. Die Gemeinden sind jedoch ihrem gesetzlichen Auftrag noch nicht nachgekommen und haben noch keinen Schutzentscheid zu diesen Bauten getroffen. Vereinzelt sind auch Schlösser und Kirchen davon betroffen.

Die Einreihung aus Phase 1 kann nach dieser inhaltlichen Überarbeitung in Phase 2 korrigiert werden. Mit einer Verschlagwortung wird auch ein Quervergleich von bautypengleichen Objekten ermöglicht, wie dies die Gerichte teilweise verlangen.

Nicht überprüft und bearbeitet werden Objekte, die in die Zuständigkeit des Bundes fallen (Verzeichnis der Denkmäler, Ensembles und archäologischen Stätten von nationaler Bedeutung, 3. überarbeitete Fassung 2023) sowie Objekte des Kulturgüterschutzes.

2.5 Pflege des neuen Inventars

Über Objekte, die im IDEGO eingetragen sind, müssen die zuständigen Behörden im Laufe der kommenden Jahre einen konkreten Schutzentscheid fällen, sofern ein Antrag der Eigentümerschaft vorliegt, wenn grössere bauliche Eingriffe geplant sind oder die Eigentümerschaft ein Objekt mutwillig zerfallen lässt. Wird ein Objekt nicht unter Schutz gestellt, sondern aus dem Schutz entlassen, kann es auch aus dem Inventar entlassen werden. Das Inventar muss deshalb regelmässig nachgeführt werden. Auch gibt es vereinzelt schutzwürdige Bauten aus den 1960er- bis 1980er-Jahren, die mittelfristig nachgeführt werden sollen.

Die Details sind auf Verordnungsstufe zu regeln (Revision RRV NHG per 1. Januar 2025).

2.6 Folgen für die Gemeinden

Für die Gemeinden ergibt sich eine zu erwartende signifikante Reduktion der bisherigen Anzahl erhaltenswerter Einzelobjekte, insbesondere bei den heute als «wertvoll» eingestuften Objekten, und damit eine Fokussierung der denkmalpflegerischen Anstrengungen. Zudem können die Gemeinden ihre finanziellen Mittel gezielt und nach ihren Prioritäten auf kommunal bedeutende Objekte konzentrieren.



3 Paket 2 Revision der gesetzlichen Grundlagen

Im Paket 2, dem rechtlichen Teil, gibt es vier Schwerpunkte:

- Regelung zum IDEGO
- Neue Einreihung der Objekte: nationale, kantonale oder kommunale Bedeutung (Harmonisierung mit dem Bundesrecht)
- Neue Aufgabenteilung: Der Kanton kümmert sich um Objekte von nationaler und kantonaler Bedeutung, die Gemeinden um Objekte von kommunaler Bedeutung
- Paradigmenwechsel hin zu Einzelschutzverfügungen (Modell Kreuzlingen und Frauenfeld)

Die Punkte werden nachfolgend detaillierter ausgeführt.

3.1 Regelung zum Inventar der erhaltenswerten und geschützten Objekte (IDEGO)

Während das heutige HWI nur auf Verordnungsstufe geregelt ist, soll das neue IDEGO auf Gesetzesstufe verankert werden. Vorgesehen ist ein Erlass durch den Regierungsrat, mit geeigneter Mitwirkung der Gemeinden, der beschwerdeberechtigten Organisationen sowie der betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümer.

Hinsichtlich der Objekte, die im IDEGO aufgeführt sind, gilt eine Schutzvermutung. Eigentümerinnen und Eigentümer brauchen deshalb eine Eingriffsbewilligung, wenn sie Veränderungen vornehmen möchten – wie dies aktuell bei einem Schutzplaneintrag der Fall ist. Davon ausgenommen sind geringfügige Eingriffe.

Ein IDEGO-Eintrag bedeutet aber noch keine Unterschutzstellung: Dafür braucht es eine konkrete Schutzverfügung der zuständigen Behörde (siehe Kapitel 3.4).

3.2 Neue Einreihung der Objekte: von nationaler, kantonaler oder kommunaler Bedeutung (Harmonisierung mit dem Bundesrecht)

3.2.1 Ausgangslage

Der Bund unterscheidet unter dem Titel «Einreihung der Objekte» (Art. 4 NHG, SR 451) Kulturdenkmäler und heimatliche Ortsbilder von nationaler, regionaler und lokaler Bedeutung. Auch die völkerrechtliche Granada-Konvention,¹ die sich insbesondere an den kantonalen Gesetzgeber wendet,² sieht diese Unterscheidung vor.³ Diese Einreihung basiert darauf, dass Schutzobjekte unterschiedliche räumliche Bedeutungszusammenhänge aufweisen können. Auf den Schutzzumfang wirkt sich die Einreihung grundsätzlich nicht aus.⁴

In § 27 Abs. 1 RRV NHG ist die Höhe der Beiträge daran geknüpft, ob die Objekte von lokaler, regionaler oder nationaler Bedeutung sind. Diese Rechtsbegriffe der Einreihung im bundesrechtlichen Sinne sind somit bereits Teil des thurgauischen Rechts. Jedoch wird gemäss § 43a RRV NHG im HWI die kulturgeschichtliche Bedeutung in «wertvoll», «besonders wertvoll» und «bemerkenswert» abgestuft. Diese Einreihung stützt sich auf die sachliche (qualitative) Bedeutung und nicht auf den räumlichen Bedeutungszusammenhang. Das thurgauische Recht hat somit zwei unterschiedliche Systeme der Einreihung, was zu praktischen Konflikten führt, beispielsweise bei der Zuordnung eines Objekts im Fall von Beitragsleistungen.

Die geplante Einreihung der erhaltenswerten Objekte nach § 2 TG NHG in solche von nationaler, kantonaler und kommunaler Bedeutung ist zugleich eine notwendige Voraussetzung, um den Denkmalbegriff unter Anwendung schweizweit anerkannter fachlicher Standards zu schärfen und die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden zu klären.

Welche Ortsbilder und Einzelbauten von nationaler Bedeutung sind, ist durch den Bund bestimmt.⁵ Ortsbilder und Einzelbauten von kantonaler und kommunaler Bedeutung unterliegen dem kantonalen Recht.

3.2.2 Neue Differenzierung nach räumlicher Bedeutung

Als Folge der Harmonisierung des thurgauischen Rechts bezüglich der Einreihung von Objekten mit dem Bundesrecht und zugleich als Anknüpfungskriterien für die Kompetenzzuordnungen zwischen Gemeinden und Kanton sollen die kulturgeschichtlichen Bedeutungen «besonders wertvoll», «wertvoll» sowie «bemerkenswert» nach § 43a RRV NHG aufgehoben werden, die heute für das HWI gelten und im KRP auch für Ortsbilder («besonders wertvoll», «wertvoll») verwendet werden. Neu soll einzig die räumliche Einreihung auf alle erhaltenswerten Objekte nach § 2 Abs. 1 Ziff. 4-6 TG NHG, also Siedlungen, Einzelbauten, Stätten und archäologische Objekte, angewandt und auch in § 27 RRV NHG angepasst werden.

3.3 Neue Aufgabenteilung: Der Kanton kümmert sich um Objekte von nationaler und kantonaler Bedeutung, die Gemeinden um Objekte von kommunaler Bedeutung

3.3.1 Ausgangslage

Im Kanton Thurgau ist es Aufgabe der Gemeinden, den Schutz und die Pflege sämtlicher erhaltenswerter Einzelbauten und Ortsbilder zu sichern. Gemäss § 10 TG NHG tun sie dies in erster Linie durch Reglemente oder Nutzungspläne nach Baugesetz (sogenannte Schutzpläne). Zum gleichen Zweck können sie aber auch Anordnungen über erhaltenswerte Einzelobjekte durch einen Entscheid treffen (Einzelschutzverfügungen).

Alle Gemeinden verfügen über einen Schutz- oder Richtplan zu den erhaltenswerten Objekten. Dem Auftrag, ihren Schutzplan im Rahmen der periodischen Nutzungsplanungsrevision aufgrund veränderter Grundlagen zu überprüfen und neu festsetzen zu lassen, sind seit 2001, dem Zeitpunkt des Abschlusses des HWI, lediglich 26 Gemeinden nachgekommen. Bei 35 Gemeinden sind die Revisionen in unterschiedlichem Arbeitsstand, jedoch nicht abgeschlossen. 16 Gemeinden haben seit den 2000er-Jahren keine Revision angestrengt. Die zwei Gemeinden Kreuzlingen und Frauenfeld arbeiten ausschliesslich und erfolgreich mit Einzelschutzverfügungen.

Bei Einzelobjekten und Ensembles bedeutet eine Unterschutzstellung regelmässig ein Abbruch- und Veränderungsverbot, wenn bauliche Massnahmen die kulturhistorische Bedeutung oder die Schutzziele wesentlich beeinträchtigen würden. Der Erlass von Schutzmassnahmen für Ortsbilder, in der Regel mittels Schutzzonen, beinhaltet nebst dem Schutz von besonders wertvoller kulturhistorischer Substanz sowie ihrer Struktur oder ihres Charakters (Art. 9 VISOS, SR 451.12) die Vorschrift, dass bauliche Änderungen bis hin zu Ersatzneubauten unter Beachtung von Eingliederungs- und/oder Gestaltungsvorschriften unter bestimmten Voraussetzungen zugelassen sind. Hinzu kommen Vorschriften zum Schutz der Umgebung.

Im Rahmen einer Interessenabwägung werden die öffentlichen Schutzinteressen anderen öffentlichen sowie privaten Nutzungsinteressen gegenübergestellt und es wird geprüft, welche Interessen überwiegen. Alsdann hat die Entscheidbehörde im Sinne von Art. 36 Abs. 3 BV (SR 101) zu prüfen, ob die Verhältnismässigkeit einer Unterschutzstellung oder eines konkreten Bauentscheids gegeben ist. Dem Kanton respektive seiner Fachstelle, dem ADP, obliegen nach der aktuellen Gesetzgebung keine Kompetenzen bei der Unterschutzstellung von Einzelobjekten und Ortsbildern. Es besteht nicht einmal eine gesetzliche Pflicht, zumindest bei Objekten von nationaler oder kantonaler Bedeutung, das ADP im Einzelunterschutzstellungsverfahren beiziehen zu müssen. Einzig bei Nichtwahrnehmen der Pflicht zur Sicherung des Schutzes von erhaltenswerten Objekten kann das Departement für Bau und Umwelt (DBU) nach erfolgloser Mahnung Entscheide im Sinne von § 10 TG NHG fällen (§ 16 Abs. 1 TG NHG).

Die heutige Kompetenzzuteilung hat in den vergangenen Jahrzehnten zu namhaften Verlusten selbst von hochrangigen Einzelschutzobjekten geführt. Auch wertvolle Ortsbilder oder Teile davon konnten vielerorts nicht bewahrt werden. Gleichzeitig konnte das ADP seine Ressourcen nicht gezielt einsetzen, da es auch Stellungnahmen zu Objekten von kommunaler Bedeutung verfassen musste. Deshalb wurden im Zuge des Projekts Neuausrichtung Denkmalpflege Varianten geprüft, wie die Aufgaben zwischen den Gemeinden und dem Kanton sachgerechter und unter Beachtung des übergeordneten Rechts geteilt werden können.

3.3.2 Anforderungen der Granada-Konvention

Bei einer Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden ist zu beachten, dass die verfassungsrechtliche Verantwortung für den Denkmal- und Ortsbildschutz nach Art. 78 Abs. 1 BV (SR 101) und § 75 und 76 Abs. 2 KV (RB 101) primär beim Kanton liegt. Der kantonale Gesetzgeber hat nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bei seiner Rechtssetzung betreffend Baudenkmäler und Ortsbilder die Granada-Konvention (SR 0.440.4) zu beachten (Urteil BGer 1C_43/2020 vom 1. April 2021 E. 7, «Fall Zug»).

Nach den direkt anwendbaren Normen der Granada-Konvention hat der Kanton für Objekte von nationaler, regionaler wie auch lokaler Bedeutung wirksame Kontroll- und Genehmigungsverfahren zu schaffen (vgl. BGer 1C_43/2020 E. 7.5.1). Diese können präventiver Natur sein (Beizug des kantonalen ADP vor Entscheid der Gemeinde) und/oder repressiver Natur (Zustimmungserfordernis des kantonalen ADP für Eingriffe in Schutzobjekte wie auch Genehmigung von Richt- und Nutzungsplänen der Gemeinden nach § 5 PBG, RB 700). Die Granada-Konvention verlangt jedoch auch, die Nutzung geschützter Objekte nach den Bedürfnissen des heutigen Lebens zu gestatten (Art. 11).

3.3.3 Grundsätze der neuen Aufgabenteilung

Vorgeschlagen wird eine vollständig neue Aufgabenteilung, die sich nach der räumlichen Bedeutung der Objekte richtet. Der Kanton soll für die national und kantonale bedeutenden Objekte zuständig sein, die Gemeinden für die kommunal bedeutenden Objekte. Das bedingt eine umfassende Anpassung des TG NHG in diesem Bereich und betrifft die Bereiche der Unterschutzstellungen, der Beratung und der Baubewilligungsverfahren sowie die Beiträge an denkmal- und ortsbildpflegerische Massnahmen. Davon betroffen ist auch die Begleitung des gesetzlichen Erhaltungs- und Pflegeauftrages der Eigentümerinnen und Eigentümer geschützter Objekte (§ 4 TG NHG).

3.4 Funktionsweise der neuen Aufgabenteilung in der Praxis

3.4.1 Objekte von nationaler und kantonaler Bedeutung

Inventarisierung

Das ADP inventarisiert als fachliche Grundlage die Bauten und Ortsbilder von kantonaler Bedeutung. Die Objekte von nationaler Bedeutung werden dem vom Bund erstellten Verzeichnis entnommen oder ergeben sich aus dem VISOS (SR 451.12).

Unterschutzstellung

Die Bauten, die als Objekte von nationaler oder kantonaler Bedeutung identifiziert wurden, werden entsprechend der angestrebten Aufgabenteilung durch Anordnungen des Kantons grundeigentümergebunden geschützt. Im Normalfall wird die Schutzverfügung erstellt, wenn die Eigentümerinnen und Eigentümer einen grösseren baulichen Eingriff planen. Die Standortgemeinden wie auch die Eigentümerschaft werden vor den Entscheiden angehört. Ihre allfälligen Einwendungen fliessen in die Interessenabwägung mit ein.

Wo es um den planerischen Schutz von bedeutenden Ortsbildern geht, wird die Genehmigung der entsprechenden kommunalen Planerlasse von der rechtsgenügenden Auseinandersetzung mit den fachlichen Grundlagen abhängen (siehe Paket 3, KOBE). Der Kanton kann im Gegenzug Beiträge an Massnahmen zur Erhaltung oder sinnvollen Umgestaltung des Ortsbildes leisten.

Neben der Gemeinde ist im Fall von Objekten, die unter Bundesschutz stehen, das Bundesamt für Kultur (BAK) anzuhören. Es ist darauf zu achten, dass die einzelnen Entscheide und Pläne auch den legitimierten Organisationen zur Kenntnis zu bringen sind.

Auf die übergangsrechtlichen Regelungen, die mit dem Systemwechsel nötig werden, wird in Kapitel 3.6 eingegangen.

Beratung und Ausführungsbegleitung

Das ADP erbringt Beratungen, namentlich im Rahmen von Projektentwicklungen vor der Baueingabe sowie von (Sonder-)Nutzungsplanungen und Planerwahlver-

verfahren bei Objekten von nationaler und kantonaler Bedeutung. Dies gilt ebenso für die Ausführungsbegleitung von Restaurierungen und Massnahmen zur Pflege des Ortsbildes sowie für die Begleitung des gesetzlichen Erhaltungs- und Pflegeauftrages der Eigentümerinnen und Eigentümer geschützter Objekte (§ 4 TG NHG).

Baubewilligungsverfahren

Bei Objekten von nationaler und kantonaler Bedeutung wird der Kanton künftig im Baubewilligungsverfahren einen Teilentscheid über die Zulässigkeit von Eingriffen in geschützte Objekte fällen. Das ADP prüft bei seinem Teilentscheid die Verträglichkeit des Vorhabens mit den Zielen und Vorschriften zum Schutz des betreffenden Objekts, hört die Gemeinde und die Eigentümerschaft an, wägt die Interessen ab und prüft die Verhältnismässigkeit. Der Teilentscheid mit seinen allfälligen Auflagen wird für die Gemeinden bindend sein. Die Anhörung der Gemeinden in diesen Verfahren soll gesetzlich verankert werden.

Finanzhilfen

Die Ausrichtung von Finanzhilfen an Einzelobjekte und an Ortsbilder von nationaler, regionaler/kantonomer und lokaler/kommunaler Bedeutung ist ein komplexes Themengebiet. Mit der Kompetenztteilung, wonach Objekte von nationaler und kantonaler Bedeutung durch den Kanton, Objekte von kommunaler Bedeutung allein durch die Gemeinde beraten, beurteilt und begleitet werden, geht auch eine Verlagerung des Schlüssels der Finanzhilfen einher.

An Einzelbauten und Ortsbilder von nationaler und kantonaler Bedeutung soll nur noch der Kanton Beiträge (inklusive Bundesbeiträge aus der Programmvereinbarung) leisten. Er kompensiert die Beiträge der Gemeinde an diese Objekte, was zur Entlastung der Gemeinden von ihrer Beitragspflicht führt. Das Bestreben ist, dass es dabei zu keiner finanziellen Umverteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden kommt. Präzisere Angaben sind jedoch erst möglich, wenn der Entwurf der NHG-Revision vorliegt. Mit der dazugehörigen Botschaft an den Grossen Rat kann dieser Punkt vertieft werden.

Eigentümerinnen und Eigentümer sollen durch die Aufgabenteilung im Bereich der Finanzierung keine

Schlechterstellung gegenüber dem bisherigen Beitragssystem erfahren und mit gleichbleibenden Beiträgen rechnen dürfen.

3.4.2 Objekte von kommunaler Bedeutung

Inventarisierung

Der Kanton inventarisiert als fachliche Grundlage die Bauten und Ortsbilder von kommunaler Bedeutung.

Unterschutzstellung

Die Unterschutzstellung von Objekten von kommunaler Bedeutung erfolgt neu durch Einzelschutzverfügungen der Gemeinde. Das ADP nimmt nicht mehr Stellung zu Objekten von kommunaler Bedeutung. Nichtsdestotrotz wird weiterhin eine fachliche Auseinandersetzung mit den Objekten nötig sein. Für die fachliche Begleitung der Gemeinden im Umgang mit ihren Objekten und Planungen sollen darum wo nötig geeignete Institutionen geschaffen werden. Sie können als Fachorgan Empfehlungen abgeben. Weitere Angaben dazu finden sich in Kapitel 3.7.

Um die Erfüllung der Vorgaben der Granada-Konvention (siehe Kapitel 3.3.2) sicherzustellen, ist eine gesetzliche Rechtsmittellegitimation des ADP bei kommunalen Entscheiden vorzusehen. Ansonsten würde der Kanton seine Aufsichtspflicht nicht genügend wahrnehmen. Die Gemeinden haben zu diesem Zweck der zuständigen kantonalen Fachstelle ihre Entscheide zuzustellen. Das ADP hat allerdings den Ermessensbereich der Gemeinden grundsätzlich zu respektieren und nur dann einzugreifen, wenn der Gemeinde bei der Interessenabwägung offensichtliche Rechtsfehler unterlaufen sind, beispielsweise indem einzelne Interessen gar nicht, nicht korrekt oder nicht vollständig ermittelt wurden oder weil die gebotene Abwägung nicht oder nur teilweise stattfand oder eine offensichtlich falsche, d.h. willkürliche Beurteilung erfolgte. Dies erspart aufsichtsrechtliche Verfahren.

Beratung

Die Gemeinde erbringt Beratungen, namentlich im Rahmen von Projektentwicklungen vor der Baueingabe sowie von (Sonder-)Nutzungsplanungen und Planerwahlverfahren bei Objekten von kommunaler Bedeutung. Dies gilt auch für die Ausführungsbe-

gleitung von Restaurierungen und Massnahmen zur Pflege des Ortsbildes wie auch für die Begleitung des gesetzlichen Erhaltungs- und Pflegeauftrages der Eigentümerinnen und Eigentümer geschützter Objekte (§ 4 TG NHG).

Es ist Sache der Gemeinde, inwieweit sie die Beratung organisieren oder allenfalls an Fachleute, wie externe Gutachterinnen und Gutachter, delegieren möchte.

Baubewilligungsverfahren

Das Baubewilligungsverfahren bei Objekten von kommunaler Bedeutung liegt in denkmalpflegerischer Hinsicht in der Kompetenz der Gemeinden. Wie oben dargestellt, soll das ADP eine Rechtsmittelberechtigung bei Entscheiden im Zusammenhang mit geschützten Objekten von kommunaler Bedeutung erhalten.

Finanzhilfen

Die Objekte von kommunaler Bedeutung fallen neu auch finanziell in die Kompetenz der Gemeinden. Beiträge durch den Kanton an Objekte von kommunaler Bedeutung sollen nur in Ausnahmefällen geleistet werden, sofern damit ein Programmziel der Programmvereinbarung mit dem Bund erreicht werden kann, wie z.B. bei Instandstellungen von Speichergebäuden oder von Transformatorenhäuschen. Um die Eigentümerschaften gegenüber der bis dato geltenden Regelung nicht zu benachteiligen, sollen in gleicher Weise, wie der Kanton bei Objekten von nationaler und kantonaler Bedeutung den wegfallenden Gemeindebeitrag kompensiert, die Gemeinden den wegfallenden Kantonsbeitrag bei Objekten von kommunaler Bedeutung kompensieren. Dieser Mehrbelastung der Gemeinde im Einzelfall steht der Wegfall von kommunalen Beiträgen an Objekte von nationaler und kantonaler Bedeutung gegenüber.

Wie bereits oben erläutert (siehe Kapitel 3.4.1) ist das Bestreben, dass es dabei zu keiner finanziellen Umverteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden kommt.

Von der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden werden mit dem vorliegenden Lösungsansatz besonders Gemeinden mit einer hohen Dichte an Objekten von nationaler und kantonaler Bedeutung finanziell profitieren. Falls eine Gemeinde ausserordentlich viele Objekte von kommunaler Bedeutung hat, ist es

möglich, dass der Kanton sie finanziell unterstützt, wie dies nach § 15 Abs. 4 NHG bereits heute vorgesehen ist.

Die Eigentümerschaft wird auch in Zukunft mit Beiträgen der öffentlichen Hand rechnen dürfen. Die konkreten Modalitäten sind während des Gesetzgebungsprozesses zu diskutieren.

Parallel zur Aufgabenteilung ist eine Aufspaltung des heutigen Antragsverfahrens erforderlich. Der heute gültige Prozess, demzufolge sämtliche Beitragsgesuche via die Gemeinde abzuhandeln sind, ist für Gesuche zu nationalen und kantonalen Objekten künftig nicht mehr sinnvoll. Die Gemeinden können insofern entlastet werden, als dass diese Gesuche für Objekte von nationaler und kantonaler Bedeutung direkt dem ADP eingereicht und von diesem abschliessend behandelt werden.

Die Aufgabenteilung betrifft im Bereich der Finanzhilfen auch den Auszug beitragsberechtigter Kosten auf der Grundlage eines Kostenvoranschlags und die Abrechnung gemäss Bauabrechnung, die bis anhin vom ADP den Gemeinden unentgeltlich zur Verfügung gestellt wurden. Diese Dienstleistung entfällt für Objekte von kommunaler Bedeutung. Sollte eine Gemeinde weiterhin an dieser Dienstleistung des Amts festhalten wollen, ist der Aufwand des Amts zu Selbstkostenpreisen zu vergüten.

3.5 Paradigmenwechsel hin zu Einzelschutzverfügungen (Modell Frauenfeld und Kreuzlingen)

Nebst der neuen Aufgabenteilung findet ein weiterer Paradigmenwechsel statt: Die Schutzpläne sollen von Einzelschutzverfügungen abgelöst werden. Hintergrund ist, dass die Schutzpläne sich in den letzten zwei Jahrzehnten nicht im gewünschten Mass bewährt haben. Sie sollen deshalb abgeschafft werden, wobei noch zu klären ist, ob dies per Gesetzesakt oder auf dem Verfahrensweg zu geschehen hat. Damit wird das Modell der Städte Frauenfeld und Kreuzlingen, die erfolgreich mit Einzelschutzverfügungen arbeiten, auf den ganzen Kanton ausgeweitet.

Erlassen werden die heutigen Schutzpläne im Zusammenhang mit der Nutzungsplanung einer Gemeinde. Die Problematik liegt darin, dass ein Gebäude mit

einem Eintrag im Schutzplan zwar formell geschützt ist, aber unklar bleibt, aufgrund welcher Qualitäten und in welchem Mass.

Praktisch in jedem Fall, in dem ein Gebäude massgeblich verändert wird, muss deshalb zuerst der Schutzzinhalt geklärt oder präzisiert werden. Das macht es für die Eigentümerinnen und Eigentümer schwierig, Umbauten zu planen, und verzögert Baubewilligungen. Mit konkreten Einzelschutzverfügungen soll dieses Defizit behoben werden: Aus einer Einzelschutzverfügung geht klar hervor, was zu schützen und zu erhalten ist.

Erstellt werden muss eine Verfügung für Objekte, die im IDEGO eingetragen sind. Dabei wird eine konkrete Unterschutzstellung oder Nicht-Unterschutzstellung ausgesprochen. Dies kann jederzeit auf Wunsch der Eigentümerschaft erfolgen, z.B. zur Feststellung des Schutzes im Zusammenhang mit einem geplanten Verkauf. Notwendig ist die Verfügung spätestens bei einem grösseren baulichen Eingriff oder wenn eine Eigentümerschaft ihr Objekt mutwillig zerfallen lässt. Als grösserer baulicher Eingriff gilt beispielsweise eine Änderung der Grundrissdisposition, eine Neugestaltung der Fassade, ein Teil- oder Gesamtabbruch, ein Anbau oder Ergänzungsbau oder eine Aufstockung. Situativ zu beurteilen ist ein Fensterersatz oder die Errichtung einer Photovoltaikanlage.

Einzelschutzverfügungen bewirken, dass bedarfsgerecht bei Vorliegen einer aktuellen Bau- oder Verkaufsabsicht die Fragen zur Schutzwürdigkeit, zum Schutzzumfang und damit zur Veränderbarkeit geklärt werden. Damit wird erreicht, dass für die Eigentümerinnen und Eigentümer nicht mehr zur Unzeit auf Nutzungsplanungsebene (ausser z.B. im Rahmen von Gestaltungsplänen), sondern bedarfsgerecht bei Vorliegen einer aktuellen Bau- oder Verkaufsabsicht die Fragen zur Schutzwürdigkeit, zum Schutzzumfang und damit zur Veränderbarkeit geklärt werden. Es gibt den zuständigen Behörden die Möglichkeit, besser auf Projektvorstellungen einzugehen und der Eigentümerschaft durch ihre präzisierten Angaben zu Planungssicherheit zu verhelfen. Zudem entfällt die aufwendige Erarbeitung der kommunalen Schutzpläne.

Solange ein Objekt nicht oder nur minimal verändert wird, ist keine Verfügung notwendig.

3.6 Übergangsrechtliche Herausforderungen beim Wechsel vom Schutzplan zu Einzelschutzverfügungen

Die rechtliche Umsetzung der Neuausrichtung birgt eine ganze Reihe von übergangsrechtlichen Fragen.

Erhaltenswerte Bauten, Bauteile und Anlagen sollen inskünftig, wie in den Gemeinden Frauenfeld und Kreuzlingen, nur noch durch Einzelschutzverfügungen unter Schutz gestellt werden. Zudem sind neu nicht mehr nur die Gemeinden für den Schutz und die Pflege der erhaltenswerten Bauten, Bauteile und Anlagen zuständig, sondern bei den Objekten von nationaler und kantonaler Bedeutung ist neu das ADP zuständig. Mittels einer übergangsrechtlichen Regelung ist daher zu klären, wie mit den rechtskräftigen Schutzplänen, soweit sie Anordnungen für Bauten, Bauteile und Anlagen enthalten, und den rechtskräftigen Einzelschutzverfügungen, soweit sie mit Bezug auf Objekte von nationaler und kantonaler Bedeutung durch die «falsche» Behörde erfolgten, umzugehen ist.

Es ist vorgesehen, die bestehenden Schutzpläne, soweit sie Schutzanordnungen für Bauten, Bauteile und Anlagen enthalten, mit Inkrafttreten des revidierten TG NHG aufzuheben. Der grösste Teil dieser Objekte ist stattdessen neu im IDEGO enthalten; für sie besteht eine Schutzvermutung. Eingriffe in Objekte, die im IDEGO erfasst sind, bedürfen einer Eingriffsbewilligung. Im Rahmen dieser Eingriffsbewilligung ist durch die zuständige Behörde die Schutzwürdigkeit des Objekts vorfrageweise zu klären. Je nach Ergebnis der Prüfung bedeutet das, die konkreten Schutzziele zu definieren und über den nachgesuchten Eingriff zu befinden oder das Objekt aus dem IDEGO zu entlassen. Die Übertragung führt somit für die betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümer faktisch zu keiner nennenswerten Änderung ihrer Rechtsposition.

Die rechtskräftigen Einzelschutzverfügungen der Gemeinden über Bauten, Bauteile und Anlagen von nationaler und kantonaler Bedeutung hingegen werden erst im Rahmen einer Eingriffsbewilligung oder auf Gesuch einer Eigentümerschaft durch das ADP überprüft, nötigenfalls konkretisiert oder angepasst und durch einen von ihr erlassenen Entscheid ersetzt.

Des Weiteren ist, wie bei allen übergangsrechtlichen Fragestellungen, zu klären, wie mit hängigen Gesuchen und Verfahren, namentlich auch mit Bezug auf Beiträge für denkmalpflegerische Massnahmen, umzugehen ist.

3.7 Fachliche Unterstützung der Gemeinden

Gerichtlich ist verlangt, dass eine Unterschutzstellung auf fachlichen Grundlagen beruhen muss.

Im Rahmen der bevorstehenden NHG-Revision prüft der Kanton, wie eine fachliche Beratung und Unterstützung der Gemeinden bei Objekten von kommunaler Bedeutung eingerichtet werden kann. Diese Stelle muss in der Lage sein, fachliche Beurteilungen zuhanden der Gemeinden zu erstellen, insbesondere bei Fragen der Unterschutzstellung oder bei Eingriffen in geschützte Objekte. Die Fachberatung soll vor allem auch kleinere und mittlere Gemeinden entlasten, die nicht immer die Ressourcen für eigene fachliche Beurteilungen haben.

Im Zentrum der Überlegungen stehen Fachbeiräte auf Ebene Bezirk. Präzisiert werden müssen die Anforderungen an ein solches Gremium, seine Zusammensetzung und seine genauen Aufgaben. Zudem ist zu klären, in welchen Fällen eine fachliche Beurteilung Pflicht ist.

Im Fall der Einrichtung von Fachbeiräten wäre folgende Ausgestaltung denkbar: Bei einem IDEGO-Eintrag zu einem Objekt von kommunaler Bedeutung legt die Gemeinde als Baubewilligungsbehörde das Baugesuch dem Fachbeirat zur Beurteilung vor. Gesetzlich zu definieren sind die Ausnahmen, wie beispielsweise geringfügige bauliche Änderungen. Der Fachbeirat beurteilt die Baugesuche auf ihre Übereinstimmung mit den Vorgaben der Natur- und Heimatschutzgesetzgebung. Er erstattet der Baubewilligungsbehörde Bericht über die Ergebnisse der Beurteilung und gibt Empfehlungen ab. Diese Berichte haben den Charakter von Fachgutachten, die auf diesem Weg effizient und vergleichsweise kostengünstig eingeholt werden können. Die Baubewilligungsbehörde folgt in ihrem Entscheid den Empfehlungen des Fachbeirats, soweit keine überwiegenden Interessen entgegenstehen. Oder anders formuliert: Will sie den fachlichen

Empfehlungen des Fachbeirats aus bestimmten Gründen nicht folgen, hat sie dies mit Blick auf potenzielle Rechtsmittelverfahren zu begründen. Die Interessenabwägung und Verhältnismässigkeitsprüfung liegt aber bei der Gemeinde.

Erste Diskussionen mit den Gemeinden haben gezeigt, dass bezüglich der Fachbeiräte noch Gesprächsbedarf besteht. Deshalb wird die Lösung für eine fachliche Unterstützung der Gemeinden erst im Rahmen der NHG-Revision abschliessend definiert. Vorgesehen ist eine Mitfinanzierung der fachlichen Unterstützung durch den Kanton zu einem Anteil von 50 %.

3.8 Folgen für die Gemeinden

Für die Gemeinden ergeben sich folgende Konsequenzen aus der neuen Aufgabenteilung:

- Stärkung der Gemeindeautonomie durch autonome Kompetenz und Verantwortung für den denkmalpflegerischen Umgang bei Objekten von kommunaler Bedeutung;
- Keine Anhörungspflicht des ADP bei der Umsetzung baulicher Massnahmen an Objekten von kommunaler Bedeutung, d.h. bei ca. 50 % der Schutzobjekte;
- Beschleunigung des Baubewilligungsprozesses bei Objekten von kommunaler Bedeutung;
- Effizienzsteigerung durch den Wegfall von Beratungen und Begleitungen bei Objekten von nationaler und kantonaler Bedeutung;
- Allenfalls Aufbau oder Auffrischen des Fachknowhows in denkmal- und ortsbildpflegerischen Belangen.

1 Übereinkommen zum Schutz des baugeschichtlichen Erbes in Europa, SR 0.440.4

2 Art. 78 Abs. 1 BV, SR 101

3 Vgl. BGER 1C_43/2020 vom 1. April 2021 E. 6.3, «Fall Zug»

4 Vgl. jedoch Art. 6 Abs. 2 NHG – bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe – bezüglich die Interessenabwägung

5 Vgl. <https://www.bak.admin.ch/bak/de/home/baukultur/archaeologie-und-denkmalpflege/inventare/verzeichnis-nationaler-objekte.html>



4 Paket 3 Fokussierung der Ortsbildpflege

4.1 Ausgangslage

Auf nationaler Ebene existiert mit dem ISOS das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz, die in der VISOS (SR 451.12) verzeichnet sind.

Ortsbilder verkörpern nicht nur Geschichte, sie schaffen auch Heimat. Zu einem Ortsbild gehören neben in der Regel mindestens zehn Bauten auch Strassen, Kleinbauten der Infrastruktur, Brunnen, Plätze, markante Einzelbäume, Gärten, Parks und Kulturland. Ob ein Ortsbild schützenswert ist, wird bestimmt durch die Qualität dieser Elemente, aber auch durch ihre Beziehung zueinander. Das Ortsbild steht im Wechselspiel mit dem Landschaftsbild. Die Pflege des Ortsbilds umfasst auch Festlegungen zur Sicherstellung einer qualitativ hochstehenden baulichen Innenentwicklung durch Neubauten oder Aufstockungen sowie zum Umgang mit Photovoltaik unter Berücksichtigung der Schutzzielsetzungen.

Im Kanton Thurgau gibt es 66 Ortsbilder von nationaler Bedeutung. Sie wurden 2008 vom Bund festgesetzt und als zu schützende Ortsbildschutzgebiete im damaligen Zustand im KRP abgebildet sowie als «besonders wertvoll» klassiert. Nach Art. 11 VISOS ist das ISOS durch die Kantone bei der Richt- und Nutzungsplanung zu beachten. Zudem findet das ISOS bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe (Art. 2 NHG) direkte Anwendung. Die Aktualisierung auf den heutigen veränderten Bestand ist durch den Bund aktuell nicht geplant. Das Beachtungsgebot lässt jedoch eine Berücksichtigung veränderter Verhältnisse bei der Richt- und Nutzungsplanung zu.

Es gibt kein kantonales Inventar der schützenswerten Ortsbilder. Als das ISOS in den 1970er-Jahren erstellt wurde, benannte und beschrieb der Bund jedoch auch 132 Ortsbilder von regionaler und 101 Ortsbilder von lokaler Bedeutung sowie 104 nicht aufgenommene Ortsbilder im Kanton Thurgau. Diese gehören nicht zum ISOS – der Rechtsbegriff gilt nur für Ortsbilder von nationaler Bedeutung – und wurden seitdem nicht mehr aktualisiert. Ortsbilder von kantonaler Bedeutung, im Bundesinventar mit regionaler Bedeutung betitelt, sind im KRP meist als «wertvoll» abgebildet; Ortsbilder von kommunaler, gemäss Bundesinventar

lokaler Bedeutung wurden in der Regel nicht berücksichtigt.

Die Eintragung im ISOS, wie auch die Klassierung als Ortsbild von kantonaler Bedeutung, hat keine eigentümerverbindliche Wirkung, sondern die Gemeinden müssen sich auf Stufe Nutzungsplanung damit auseinandersetzen. Die Gemeinden verfügen in ihren Nutzungsplanungen über unterschiedliche Zonen zum Schutz und Erhalt historischer Ortsbilder sowie über Gestaltungsvorschriften zu diesen Zonen in ihren Baureglementen.

Für den Schutz von Ortsbildern erlassen die Gemeinden im Rahmen ihrer kommunalen Planung in der Regel Ortsbildschutzzonen. Der Erlass von Schutzmassnahmen für Ortsbilder beinhaltet nebst dem Schutz von besonders wertvoller kulturhistorischer Substanz sowie ihrer Struktur oder ihres Charakters (Art. 9 VISOS) die Vorschrift, dass bauliche Änderungen oder Abbrüche mit Rücksicht auf Eingliederungs- und/oder Gestaltungsvorschriften unter bestimmten Bedingungen zugelassen sind. Hinzu kommen Vorschriften zum Schutz der Umgebung.

In der Praxis müssen der Ortsbildschutz und andere Schutz- und Nutzungsziele im Rahmen der Interessenabwägung (Art. 3 RPV, SR 700.1 sowie Art. 6 Abs. 2 NHG, SR 451 bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe) miteinander in Übereinstimmung gebracht werden und einer Verhältnismässigkeitsprüfung (Art. 36 BV) unterzogen werden. Diese Auseinandersetzung ist im Planungsbericht (Art. 47 RPV) nachvollziehbar darzulegen.

Im KRP wird ausgeführt, dass als Ausgangslage für die Planung jene Ortsbilder Grundlagen sind, deren Schutz durch rechtsgültige Pläne und Vorschriften bereits grundeigentümerverbindlich gesichert und im Anhang A3 aufgeführt sind (KRP, 1. Siedlung Ziff. 1.10, Seite 1). Allerdings genügen diese im Anhang A3 genannten ISOS-Ortsbilder in der Regel nicht den bundesrechtlichen Anforderungen (Beachtungsgebot nach Art. 11 VISOS). Oftmals sind in der Praxis Substanzschutzgebiete (ISOS A) lediglich durch einen Strukturschutz und durch Einfügungsgebote geschützt. Viele Ortsbilder haben deshalb in Teilen ihren

Wert, d.h. die historische Ablesbarkeit und Zeugen-schaft, verloren. Erst seit ca. 2019/2020 überprüfen die kantonalen Fachstellen ADP und Amt für Raum-entwicklung (ARE) die Beachtung des ISOS bei der Vorprüfung und Genehmigung von Nutzungsplanun-gen rechtsgenügend. Dass teilweise erstmals bei der Genehmigung von Ortsplanungen auf die Einhaltung des Bundesrechts verwiesen wird, führt oft zu Kon-flikten.

Auch musste festgestellt werden, dass die im KRP als «wertvoll» eingetragenen Ortsbilder, die aus den 1970er- und 1980er-Jahren stammen, seither keine Aktualisierung und mehrheitlich auch keine direkte Berücksichtigung durch die Gemeinden erfahren haben.

4.2 Ortsbildschutz und Ortsbildpflege

Nach § 2 Abs. 1 TG NHG können Siedlungen und Siedlungsteile, also Ortsbilder, erhaltenswerte Objekte sein und sind durch die Gemeinden im Rahmen der Nutzungsplanung nach § 10 TG NHG durch Schutz-massnahmen wie die Zuweisung zu einer Schutzzone und durch Reglementierung der Pflege im Baureg-lement zu sichern. Ortsbildschutz und Ortsbildpflege gehen somit Hand in Hand. Zusammen mit einer Unterschutzstellung eines Ortsbildes, die ein Abbruch- und Veränderungsverbot unter Genehmigungsvorbe-halt beinhaltet, sind auch grundeigentümerverbindliche Massnahmen zu dessen Pflege festzulegen. Dies wird auch in § 4 TG NHG mit dem Erhaltungsgebot konkre-tisiert: Eigentümerinnen und Eigentümer geschützter Objekte sowie andere daran dinglich Berechtigte haben diese zu erhalten und zu pflegen.

Die Pflege des Ortsbildes umfasst auch Festlegun-gen zur Sicherstellung einer qualitativ hochstehenden baulichen Innenentwicklung durch Neubauten oder Aufstockungen sowie zum Umgang mit Photovoltaik unter Berücksichtigung der Schutzzielsetzungen.

4.3 Ortsbildschutzgebiete

Schützenswerte Ortsbilder

Für die erste ISOS-Erhebung in den 1970er-Jahren erfasste der Bund die Ortsbilder wie folgt:

Total erfasste Ortsbilder	406
Ortsbilder von nationaler Bedeutung (ISOS-Objekte)	71
Ortsbilder von regionaler Bedeutung	130
Ortsbilder von lokaler Bedeutung	101
Nicht aufgenommene Ortsbilder	104

Mehr als die Hälfte der in den 1970er-Jahren erfass-ten Ortsbilder wird im KRP als Ortsbildschutzgebiete aufgeführt:

Total Ortsbildschutzgebiete	238
besonders wertvolle Ortsbildschutzgebiete	89
wertvolle Ortsbildschutzgebiete	149

4.4 Geplantes Vorgehen

Das ADP hat sich im Rahmen des Neuausrichtungs-prozesses zum Ziel gesetzt, den gesetzlichen Auftrag des Bundesrechts (Art. 2 Abs. 1 und Art. 9 Abs. 2 RPG) und des kantonalen Rechts (§ 2 Abs. 1 PBG) in Zusammenarbeit mit den Gemeinden wahrzuneh-men, die erhaltenswerten Ortsbilder, Siedlungen und Baugruppen im Sinne von § 2 Abs. 1 Ziff. 4 TG NHG zu erfassen, das ISOS (Art. 11 VISOS) zu beachten und somit einen Beitrag zum Erhalt des baukulturellen Erbes im Kanton Thurgau zu leisten.

Gleichzeitig sollen Ortsbilder von kantonomer respek-tive kommunaler Bedeutung, die ihren Schutzcharak-ter aufgrund der Bautätigkeiten seit der damaligen Ortsbilderhebung verloren haben, auch nicht mehr im KRP abgebildet sein. Das führt zu einer Reduktion der schützenswerten Ortsbilder und entlastet die Gemein-den in der Nutzungsplanung.

Um die Ortsbildpflege in der Richt- und Nutzungsplanung wie auch bei Baubewilligungen sachgerecht umsetzen zu können, werden aktuelle Daten der baulichen Bestände und eine neue systematische Erfassung und Beurteilung aller Ortsbilder im KRP benötigt.

Geplant ist ein Vorgehen in zwei Phasen:

4.4.1 Phase 1: KRP-Revision

Der Kanton und die Gemeinden sollen im Rahmen der KRP-Teilrevision 2022/2023 neue Planungsaufträge erhalten, um die Ortsbildpflege und den Ortsbildschutz zu präzisieren.

Auftrag des Kantons ist es, aktualisierte Grundlagen zur Beurteilung und Bewertung der Ortsbilder anhand ihrer Merkmale und Erhaltungsziele im Rahmen der KOBE zu erarbeiten.

Hintergrund ist Art. 2 RPG, der die generelle Planungs- und Koordinationspflicht für raumrelevante Aufgaben für die Kantone und Gemeinden statuiert. Der von Art. 17 RPG wie auch im TG NHG und PGB verlangte Schutz der Ortsbilder und Baudenkmäler sowie der im NHG in Verbindung mit dem VISOS normierte Umgang mit Ortsbildern von nationaler Bedeutung bei der Erfüllung von kantonalen Aufgaben wie auch von Bundesaufgaben bedürfen aktueller Grundlagen. Hierzu gehören aktualisierte Beurteilungen von Ortsbildern von nationaler Bedeutung zur Umsetzung der Berücksichtigungspflicht des ISOS nach Art. 11 VISOS sowie aktuelle Inventarisierungen zu Ortsbildern von kantonaler und kommunaler Bedeutung. Diese Grundlagen dienen der Richt- wie auch der Nutzungsplanung und sind ca. alle zehn Jahre zu überprüfen und nötigenfalls zu überarbeiten (Art. 9 RPG). Zuständig für die Erstellung dieser Grundlagen ist nach dem kantonalen Recht (§ 1 Abs. 1 Ziff. 2 RRV NHG) und nach dem Bundesrecht (Art. 25 Abs. 2 NHG: Fachstelle für Heimatschutz und Denkmalrecht) das ADP. Gemäss dem thurgauischen Recht vollziehen die Fachstellen das Gesetz in ihren Bereichen und erlassen die erforderlichen Anordnungen, soweit keine abweichenden Zuständigkeiten festgelegt sind (§ 2 Abs. 2 RRV NHG). Nach dem Bundesrecht sorgen die zuständigen Fachstellen der Kantone dafür, dass die Pläne und Vorschriften, welche die

zulässige Nutzung des Bodens im Sinne der Raumplanungsgesetzgebung regeln, den Schutzmassnahmen (z.B. ISOS) Rechnung tragen (Art. 26 Abs. 2 NHV). Um kantonsweit einheitliche Grundlagen zu schaffen, ergibt sich aus den vorangehenden Ausführungen, dass das ADP für die Erfassung der Ortsbilder von kantonalen Bedeutung zuständig ist.

Die Gemeinden sollen beauftragt werden, den Schutz der Ortsbilder – unter Beizug der aktualisierten Grundlagen – rechtsgenügend zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. Abweichungen sind durch eine Interessenabwägung zu begründen, die im Planungsbericht nachvollziehbar nachzuweisen ist (vgl. zur Interessenabwägung in Verbindung mit ISOS: BGer 1C_100/2020 vom 28. Juni 2021, E. 4.2.4).

4.4.2 Phase 2: Kantonale Ortsbilderfassung (KOBE)

Die KOBE ist eine fachliche Anwendungshilfe für die Nutzungsplanung der Gemeinden. Sie erleichtert die planerische Interessenabwägung zwischen dem Schutz und den Ansprüchen der Nutzung.

Mit der KOBE wird das ADP die vom Bund vorgegebenen Ortsbildschutzgebiete gemäss ISOS auf ihre heutigen noch vorhandenen ortsbaulichen Qualitäten und den baulichen Bestand hin überprüfen und Abweichungen von den Perimetern des ISOS begründen. Am Stellenwert des ISOS ändert sich damit nichts. Mit der KOBE erhalten die Gemeinden jedoch fachliche Grundlagen, um sich rechtsgenügend mit dem ISOS auseinanderzusetzen und allenfalls vom Erhaltungsziel abzuweichen, wo keine Qualitäten mehr vorhanden sind. Gleichzeitig liefert die neue Erfassung aber Hinweise darauf, wo besondere Sorgfalt geboten ist.

Im gleichen Zug überprüft und überarbeitet das Amt die wertvollen Ortsbilder des KRP, die neu mit der Klassierung von kantonalen oder kommunalen Bedeutung bezeichnet werden. Die wissenschaftliche Methodik wird in Anlehnung an die durch Art. 5 NHG, die Weisungen des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI),⁶ die VISOS, und durch die in der Rechtsprechung gefestigte ISOS-Methode des Bundes übernommen und mit den Daten aus dem HWI/IDEGO kombiniert.

Für die jeweiligen Perimeter sind Erhaltungsziele zu formulieren, welche die Gemeinden im Rahmen der Ortsplanungsrevision bei der Interessenabwägung zu berücksichtigen haben.

Die erhaltenswerten Ortsbilder werden im Zuge der Überarbeitung vom ADP als Flächen kartiert und gemeindeweise als solche im ThurGIS aufgeschaltet. Ein Ortsbildbeschreibung samt Schutzziele wird zukünftig durch das Anklicken der kartierten Flächen erscheinen. Bereits seit 2015 verfügt der Thurgau als einziger Kanton über die vollständig digitalisierten ISOS-Ortsbilder der Revision 2008 (siehe ThurGIS-Layer «Ortsbildinventar nach ISOS Ortsbilder» und «Ortsbildinventar nach ISOS Kulturlandschaften»). Ferner besteht seit 2021 die ThurGIS-Karte «Ortsbilder Grundlagen kantonalen Richtplan», auf der bei den kleinen KRP-Häuschen die ISOS-Grundlagen aus den 1970er- und 1980er-Jahren hinterlegt sind.

Mit dem neuen Ortsbildperimeter werden für alle Beteiligten (Gemeinden, Planende, Bauherrschaften und Kaufinteressenten, ADP) verlässliche Grundlagen geschaffen. Heute bekunden verschiedene Akteurinnen und Akteure Mühe mit der Ortsbildpflege, da Perimeter mit Objektinformationen fehlen. Die neue Grundlage soll daher ein anwendungsfreundliches Arbeitsinstrument sein, das es den Gemeinden und den Planenden erlaubt, bei Ortsplanungen und geplanten baulichen Massnahmen die Ortsbildpflege effizient und wirksam umzusetzen. Sobald die neuen Ortsbildpflegegebiete grundeigentümerverbindlich festgelegt sind, kann anstelle der Punktoobjekte der definitive Perimeter aufgeschaltet werden.

Im Effekt wird diese Überprüfung voraussichtlich zu einer Reduktion der Anzahl zu schützender Ortsbilder im Ganzen oder in Teilen führen, gleichzeitig aber den Schutz der verbleibenden intakten Ortsbilder stärken. Auch ist zu erwarten, dass sich die Anzahl der zu schützenden Einzelbauten durch die Konkretisierung verringern wird: In Zweifelsfällen können Objekte, die aufgrund der Überarbeitung ausserhalb von schützenswerten Ortsbildern zu liegen kommen, aus dem IDEGO entlassen werden. Innerhalb von intakten Ortsbildern wird der Schutz präziser.

Abgeschlossen werden soll die KOBE 2024. Resultat ist ein bereinigter Anhang A3 für die KRP-Teilrevision 2024/2025, damit die Gemeinden gestützt darauf die Ortsbildschutzgebiete neu festlegen können. Den Gemeinden wird mit der KOBE ein Arbeitsinstrument an die Hand gegeben, das es ihnen ermöglicht, ihre eigenen Entwicklungsabsichten und Interessenabwägungen auf eine aktualisierte, fachlich belastbare Basis und auf Schutzziele abzustellen und rechtsge-nüglich zu begründen.

Die Nomenklatur im KRP wird künftig an den nationalen Standard von nationaler, kantonaler oder kommunaler Bedeutung angepasst.

4.4.3 Ausblick: Umsetzung in der Ortsplanung

Die Gemeinden stellen den grundeigentümerverbindlichen Schutz der Ortsbilder sowie deren Pflege und ortsbildverträgliche Gestaltung weiterhin im Rahmen ihrer kommenden Orts- und Nutzungsplanung sicher.

Viele im HWI als «bemerkenswert» geführte Gebäude, denen als Einzelobjekt keine Schutzwürdigkeit zukommt, tragen aufgrund ihrer Stellung im Dorf, ihres Volumens, ihrer Dachform oder Konstruktion wesentlich zur Unverwechselbarkeit eines Ortsbildes bei. Im Rahmen der Ortsbildpflege gilt es, diese Qualitäten zu erhalten. Für die Anstrengungen von Gemeinden, solche Gebäude, Plätze oder Strassenzüge in ihrer Nutzungsplanung mittels Zonen- und Baureglements Vorschriften, wie sie bereits heute existieren, zu verorten und auch für ortsbildwirksame bauliche Massnahmen der betreffenden Eigentümerschaften können im Sinne der Schutzzielsetzung Beiträge in Aussicht gestellt werden.

Das ADP sieht vor, die Gemeinden mit Ortsanalysen zu unterstützen und diese mitzufinanzieren. Die detailliertere Überarbeitung der Ortsbilder erfolgt deshalb Gemeinde für Gemeinde und soll mit den Ortsplanungsrevisionen synchronisiert werden. Als Basis für die Ortsbildpflege müssen die kulturgeschichtlich bedeutenden Ortsbilder begangen, erfasst, bewertet und praxistauglich aufbereitet werden. Zum Perimeter gehören auch Verkehrs-, Grün- und Freiflächen.

Die Praxistauglichkeit des beschriebenen Vorgehens wurde bereits anhand von Pilotgemeinden überprüft. Die drei nach der ISOS-Methode verschieden einzustufenden Ortsbilder Bürglen, Berg und Hohentannen wurden dafür ausgewählt.

Im Rahmen der Überarbeitung der Ortsbilder kann mit früh im Planungsprozess anzuberaumenden gemeinsamen Begehungen ein Konflikt des heutigen Bestands mit den Schutzzielen des ISOS rechtzeitig erkannt werden. Allfällige obligatorische Begutachtungen durch die eidgenössischen Kommissionen (ENHK, EKD)⁷ können frühzeitig im Prozess in Auftrag gegeben werden. Eine Beauftragung erst in der Folge eines Vorprüfungsberichts würde demgegenüber zu erheblichen Verzögerungen und Anpassungen der Nutzungsplanung zur Unzeit mit entsprechendem Mehraufwand führen.

Gemeinden mit Nutzungsplanungsrevisionen, die ab 2021 abgeschlossen wurden, können die Überprüfung der Rechtsgenügllichkeit ihrer Auseinandersetzung mit dem ISOS beim Kanton beantragen und auf diesem Weg zu einer Erledigung des Planungsauftrags gelangen.

4.5 Folgen für die Gemeinden

Aktuell erfolgt der Einbezug des ADP erstmals im Rahmen eines Mitberichts zur Vorprüfung einer Ortsplanrevision. Ohne weiteren Miteinbezug des ADP in den Planungsprozess erfolgt alsdann ein Mitbericht im Genehmigungsverfahren des ARE. Es hat sich gezeigt, dass Hinweise auf mögliche Konflikte mit den Zielen der Ortsbildpflege zu diesem Zeitpunkt zu spät erfolgen und – nebst grossem Widerstand – hohe zusätzliche Planungskosten zur Folge haben.

Das ADP soll deshalb nicht erst beim Vorprüfungsverfahren beigezogen werden, sondern bereits bei Beginn einer Ortsplanungsrevision oder bei der Überarbeitung der Ortsbilder. Das ADP stellt in Vorabsprache mit der Gemeinde zu Beginn der Ortsplanungsrevision die notwendigen, allfällig bereits aktualisierten oder noch zu aktualisierenden Unterlagen zur Verfügung. Der frühzeitige Einbezug wird auch durch den Bundesrat und die Fachämter des Bundes empfohlen (vgl. EDI/BAK/ARE, Schweizer Ortsbilder erhalten, vom

1. September 2021, Kap. 5.1 Empfehlungen an Städte und Gemeinden).

Die Erfahrungen aus den Pilotgemeinden zeigen, dass für die Gemeinden ein grosses Potenzial an Zeit- und Kostengewinn besteht, wenn bereits vor der Vorprüfung durch das ARE ein Konsens zu den denkmal- und ortsbildpflegerischen Themen gefunden wird. Diesem Gewinn für die Gemeinde steht ein merklicher Mehraufwand für die Beratung durch das ADP gegenüber. Er zahlt sich jedoch in einem breit anerkannten, qualitativ hochwertigen Nutzungsplan aus.

6 Vgl. EDI, WISOS, Weisungen über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung ISOS vom 1. Januar 2020

7 Im Sinne von Art. 7 Abs. 2 NHG

Idealtypischer Prozess zur Ermittlung von Ortsbildern

1 ISOS-Gebiet

Der Bund hat 2008 für den Kanton Thurgau die Ortsbilder von nationaler Bedeutung im ISOS festgesetzt (helle Fläche). Darin sind Erhaltungsziele aus Sicht des Bundes definiert. Der Kanton Thurgau hat die wertvollen und besonders wertvollen Ortsbilder in den KRP übernommen. Die Gemeinden sind verpflichtet, sich in ihren Planungen rechtsgenügend mit den nationalen Interessen auseinanderzusetzen.



2 Kantonale Ortsbilderfassung (KOBE)

Seit der Erhebung und Festsetzung der wertvollen und besonders wertvollen Ortsbilder im KRP hat sich die Siedlungsentwicklung teilweise im Widerspruch zu den ursprünglichen Zielsetzungen des ISOS vollzogen. Das ADP vergleicht die Erhaltungsziele vor Ort mit der gebauten Realität. Es passt aus fachlicher Sicht schutzwürdige Perimeter an (dunkle Fläche) und begründet Abweichungen gegenüber den ursprünglichen Perimetern. Das Resultat ist eine Grundlage zuhanden der Gemeinden.



3 Vorschlag der politischen Gemeinde

Die Gemeinden haben eine eigene Sicht auf ihre Ortsbilder und bringen weitere öffentliche wie auch private Interessen ein. In der Regel weichen die resultierenden, von ihnen vorgeschlagenen Bereiche (blaue Fläche) von den rein fachlich basierten Gebieten des ISOS und der KOBE ab.



4 Perimeterergänzung aus der Vorprüfung von ARE/ADP

Im Rahmen der Vorprüfung einer Nutzungsplanungsrevision prüft das ADP die Einhaltung oder Abweichung von Schutzzielsetzungen aus den Planungsgrundlagen und setzt sich mit der Herleitung der Gemeinde auseinander. Es resultieren Empfehlungen oder Hinweise zur Ergänzung des Vorschlags der Gemeinde (weisse Fläche).



5 Nachführung durch die politische Gemeinde

Nach der Vorprüfung überarbeitet die Gemeinde die Nutzungsplanung. Oftmals findet erst in dieser Phase ein direkter Austausch zwischen Gemeinde und ADP statt. Mit der Neuausrichtung der Denkmalpflege werden widersprüchliche Interessen künftig früher offengelegt und im Idealfall wird eine von allen Seiten getragene Lösung gefunden. Das Ergebnis ist für den Bereich der Ortsbildpflege eine genehmigungsfähige Ortsplanung.



6 Genehmigung durch das DBU

Im heutigen Verfahren muss im Genehmigungsprozess überprüft werden, ob die Empfehlungen und Hinweise aus der Vorprüfung übernommen oder rechtsgenügend begründet nicht übernommen wurden. Es resultiert eine Genehmigung, eine Genehmigung mit Auflagen oder eine Nicht-Genehmigung.

Im Sinne der Neuausrichtung wird die Genehmigung von Planungen in Ortsbildbereichen, die gestützt auf die KOBE gemeinsam erarbeitet wurden, verstärkt zu einem rein formellen Akt. Damit ist die Basis für eine qualitätsvolle Entwicklung unter Wahrung der Identität des Orts geschaffen.





5 Weitere Themen der Neuausrichtung

Im Rahmen des Projekts Neuausrichtung Denkmalpflege wurden weitere Themen vertieft. Der Vollständigkeit halber werden sie hier kurz zusammengefasst.

5.1 Beachtungspflicht der ISOS-Erhaltungsziele

Zu diskutieren ist, wie die bundesgesetzliche Beachtungspflicht der ISOS-Erhaltungsziele gestärkt werden kann. Eine Möglichkeit wäre, dass neu auch das kantonale Recht die unterschiedlichen Erhaltungsziele nennt (vgl. Art. 9 Abs. 4 VISOS: Erhalten der Substanz, Erhalten der Struktur, Erhalten des Charakters). Diesbezüglich kennt das kantonale Recht bisher nur die § 19 und 6 PBV (RB 700.1), die aus Sicht des ADP für den Substanz- wie auch für den Strukturschutz nicht genügen.

5.2 Stärkeres kantonales Engagement für die Baukultur

Die Erklärung von Davos von 2018 definiert acht Kriterien für eine hohe Baukultur.⁸ Eine hohe Baukultur bezieht alle menschlichen Tätigkeiten, die den gebauten Lebensraum verändern, in Planungen ein. Sie beginnt bei der offenen Kulturlandschaft, umfasst das Gebaute, aber auch das Ungebaute, das «Dazwischen». Eine hohe Baukultur leistet einen wertvollen Beitrag zur Erhaltung und nachhaltigen Weiterentwicklung des Lebensraums. Durch eine hohe Baukultur entsteht ein qualitativ gestalteteter Raum, der den wandelnden gesellschaftlichen Anforderungen gerecht wird und gleichzeitig seine historischen Eigenschaften wahrt (BAK, Strategie Baukultur). In die gleiche Richtung wie die Ziele einer hohen Baukultur weist die Strategie Thurgau 2040 mit dem Schlüsselthema, einen neuen ländlichen Raum zu entwickeln und zu verankern (S. 36 ff.). Dieses strategische Ziel wird in den Richtlinien des Regierungsrates des Kantons Thurgau 2020–2024 (Hrsg. Regierungsrat, 2. Juli 2020) konkretisiert, z.B. im Kapitel «Lebensraum und Lebensqualität weiterentwickeln» (S. 26 ff.).

Die wichtigsten Handlungsfelder für Städte und Gemeinden sind aktuell die Innenentwicklung und die Verbindung von Alt und Neu. Die Pflege des Ortsbildes im Sinne einer Pflege der Bestandesbauten mit ihren Umräumen und die Weiterentwicklung des Ortes gehören untrennbar zusammen. Als Fachstelle hat das

ADP deshalb ein Interesse daran, die Gemeinden im Alltag der Ortsbildpflege und insbesondere bei der hochwertigen baulichen Entwicklung geschützter Ortsbilder nach innen (Art. 8a Abs. 1 Bst. c RPG) durch den Kanton zu unterstützen. Dies soll in Zusammenarbeit mit dem ARE und dem Hochbauamt (HBA) geschehen.

Der Bereich Baukultur wurde nicht als Paket in das vorliegende Konzept aufgenommen, da eine bessere Zusammenarbeit aller Beteiligten in der Praxis erfolgen kann, ohne dass der Kanton dafür rechtliche oder planungsrechtliche Vorkehrungen treffen muss. Eine verstärkte Beratungstätigkeit darf auch nicht zu einer Befangenheit in späteren Verfahren führen.

Mittelfristig möchte der Kanton Leitfäden für die Bereiche Nutzungsplanungsrevisionen im nationalen und kantonalen Ortsbild, Ortsbildpflege, Einzeluntersuchungsverfahren, Bauberatung und Baukultur zur Verfügung stellen.

⁸ Vgl. www.davosdeclaration2018.ch

Abkürzungen

Abs.	Absatz
ADP	Amt für Denkmalpflege
ARE	Amt für Raumentwicklung
Art.	Artikel
BAK	Bundesamt für Kultur
BGer	Bundesgerichtsentscheid
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101)
DBU	Departement für Bau und Umwelt
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EKD	Eidgenössische Kommission für Denkmalpflege
ENHK	Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission
ff.	folgende
GR	Grosser Rat
HBA	Hochbauamt
Hrsg.	Herausgeber
HWI	Hinweisinventar Bauten
IDEGO	Inventar der erhaltenswerten und geschützten Objekte
ISOS	Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz
KOBE	Kantonale Ortsbilderfassung
KRP	Kantonaler Richtplan
ÖREB-Kataster	Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen
PBV	Verordnung des Regierungsrates zum Planungs- und Baugesetz und zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (RB 700.1)
RB	Rechtsbuch des Kantons Thurgau
RPG	Bundesgesetz über die Raumplanung (SR 700)
RPV	Raumplanungsverordnung (SR 700.1)
RRV NHG	Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Natur und der Heimat (RB 450.11)
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
TG NHG	Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Natur und der Heimat (RB 450.1)
ThurGIS	Geoinformationssystem des Kantons Thurgau
VISOS	Verordnung vom 9. September 1981 über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (SR 451.12)
VTG	Verband Thurgauer Gemeinden
WISOS	Weisungen über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung ISOS vom 1. Januar 2020
Ziff.	Ziffer



Amt für Denkmalpflege
Ringstrasse 16
8510 Frauenfeld

+41 58 345 67 00
www.denkmalpflege.tg.ch