

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 10. September 2019

727

GRG Nr.	16	MO 27	272
---------	----	-------	-----

**Motion von Manuel Strupler und Pascal Schmid vom 12. September 2018
„Für einen Denkmalschutz mit Augenmass und besserer Koordination mit den
raumplanerischen Zielen“**

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit der Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, das Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Natur und der Heimat (TG NHG; RB 450.1) dahingehend zu ändern,

- dass sich Schutzmassnahmen bei Bauten und Anlagen in der Regel nur auf den Erhalt der äusseren Bausubstanz (Gebäudehülle und tragende Bauteile mit Aussenwirkung) beziehen;
- dass Schutzmassnahmen bei Bauten und Anlagen nur dann auf die innere Bausubstanz (Bauteile mit Innenwirkung), die Raumaufteilung oder die Ausstattung ausgedehnt werden dürfen, wenn diesen ein herausragender kulturhistorischer Wert zukommt und sie mit der Baute oder Anlage eine untrennbare Einheit bilden;
- dass sich Schutzmassnahmen bei Bauten, Bauteilen und Anlagen nur in besonders begründeten Fällen auch auf die Umgebung beziehen;
- dass bestehende Schutzmassnahmen bei geschützten Bauten, Bauteilen und Anlagen im Sinne dieser neuen Bestimmungen überprüft und (im Rahmen einer Güterabwägung, insbesondere mit den raumplanerischen Verdichtungszielen) gelockert werden können, dies im Rahmen eines Gestaltungsplanverfahrens oder koordiniert mit der bei einem Bauvorhaben notwendigen Bewilligung gemäss § 7 TG NHG.

Der Vorstoss wird im Wesentlichen damit begründet, dass die *"weitreichenden Eingriffe der Denkmalpflege"* zunehmend mit den raumplanerischen Verdichtungszielen kollidieren würden. *"Integrale Auflagen, die nicht zwischen dem Äusseren und Inneren differenzieren und weit über den ursprünglich beabsichtigten Ortsbildschutz hinausgehen"*,

würden die intensive Nutzung der vorhandenen Bauflächen unterlaufen und zugleich die verfassungsmässige Eigentumsgarantie strapazieren. Der Denkmalschutz müsse besser mit der Raumplanung koordiniert werden.

I. Rechtslage

§ 1 Abs. 1 TG NHG hält fest, dass Natur und Landschaft sowie das kulturgeschichtliche Erbe, insbesondere erhaltenswerte Objekte, zu schützen und zu pflegen sind. Ausgehend von diesem Grundsatz enthalten das Gesetz und die zugehörige Verordnung (RRV NHG; RB 450.11) Bestimmungen zum Naturschutz, zur Archäologie und zur Denkmalpflege. Die Motion zielt aber einzig auf "Schutzmassnahmen bei Bauten und Anlagen" und tangiert damit ausschliesslich den Bereich Denkmalpflege.

Nachdem in der Motionsbegründung von *"weitreichenden Eingriffen der Denkmalpflege"* gesprochen wird, ist zunächst festzuhalten, dass es gemäss § 10 Abs. 1 TG NHG die Gemeinden sind, die den Schutz und die Pflege erhaltenswerter Objekte zu sichern haben. Sie tun dies primär über Reglemente oder Nutzungspläne nach Planungs- und Baugesetz (PBG; RB 700). Für Einzelobjekte können sie die erforderlichen Anordnungen auch durch Entscheid treffen. Demgegenüber kommt dem Amt für Denkmalpflege bezüglich Unterschutzstellungen keinerlei Entscheidkompetenz oder Aufsichtsfunktion zu. Gemäss Praxis des Verwaltungsgerichts haben die Anordnungen der Gemeinden betreffend die Frage der Erhaltungs- bzw. Schutzwürdigkeit eines Objektes *"auf einer sachlichen, auf wissenschaftliche Kriterien abgestützten Gesamtbetrachtung zu beruhen, welche den kulturellen, geschichtlichen, künstlerischen und städtebaulichen Zusammenhang eines Bauwerks mitberücksichtigt"* (TVR 1998 Nr. 14, E. 3c aa; vgl. auch die Antwort des Regierungsrates vom 17. Juni 2014 auf die Motion "Inventare ohne Verbindlichkeit"). Um dieser Vorgabe gerecht werden zu können, sind die Gemeinden in aller Regel auf externes Fachwissen angewiesen. Dabei kommt dem Amt für Denkmalpflege als kantonale Fachstelle (vgl. § 1 Ziff. 2 RRV NHG) eine wichtige beratende Funktion zu. Das Amt leistet zudem umfangreiche wissenschaftliche Grundlagenarbeit als Basis für die Handlungen der Gemeinden.

Die Logik des Gesetzes funktioniert hinsichtlich der Unterschutzstellungen so, dass die Gemeinde zunächst die erhaltenswerten Objekte identifizieren muss. Als Beispiele von erhaltenswerten Objekten nennt § 2 Abs. 1 Ziff. 4 TG NHG neben Siedlungen, Siedlungsteilen, Baugruppen oder Einzelbauten explizit auch Bauteile oder Anlagen samt Ausstattung und Umgebung. Ein Objekt kann auch Denkmalqualität haben, wenn es Schauplatz historischer Ereignisse war oder von historisch bedeutenden Persönlichkeiten wesentlich geprägt wurde (§ 2 Abs. 1 Ziff. 5 TG NHG). Hat eine Gemeinde - mit fachlicher Unterstützung - festgestellt, dass ein Objekt erhaltenswert im Sinne des Gesetzes ist, erfolgt die Prüfung, ob die vom Gesetz grundsätzlich geforderte Unterschutzstellung im konkreten Einzelfall verhältnismässig ist. Gemäss § 10 Abs. 2 TG NHG haben alle Anordnungen der Gemeinden den Grundsatz der Verhältnismässigkeit in sachlicher und örtlicher Hinsicht zu wahren.

Für die formelle Unterschutzstellung wählen die meisten Gemeinden den Weg über Nutzungspläne nach PBG. Da Schutzpläne meist für das ganze Gemeindegebiet erstellt werden, enthalten sie eine Vielzahl von Einzelobjekten. Hinsichtlich des konkreten Schutzzumfanges enthalten die Pläne allerdings kaum konkrete Aussagen. Die Objekte werden mit Rechtskraft des Plans zunächst integral geschützt. Erst wenn ein Eigentümer an einem geschützten Objekt bauliche Änderungen vornehmen will, werden die Schutzmassnahmen im Rahmen des Verfahrens zur Erteilung der Eingriffsbewilligung nach § 7 TG NHG - abgestimmt auf das Bauvorhaben - konkretisiert. Wenige Gemeinden, z.B. die Städte Kreuzlingen und Frauenfeld, sichern den Schutz von erhaltenswerten Objekten über Einzelentscheide. Diese lassen naturgemäss mehr Raum für eine differenzierte Festlegung des Schutzzumfanges. Will ein Eigentümer unabhängig von bevorstehenden baulichen Massnahmen wissen, welche konkreten Einschränkungen für sein geschütztes Haus gelten, hat er Anspruch auf Erlass einer konkreten Schutzanordnung durch die Gemeinde. Das Gesetz räumt der Gemeinde für den Erlass des entsprechenden Entscheides eine Frist von einem Jahr ein (vgl. § 13 TG NHG).

Wenn die Motionäre in ihrer Begründung festhalten, die Aktivitäten im Bereich Denkmalpflege würden weit über den "ursprünglich beabsichtigten Ortsbildschutz" hinausgehen, ist darauf hinzuweisen, dass der Ortsbildschutz früher allein im Planungs- und Baurecht geregelt war. Seit dem Inkrafttreten des TG NHG am 1. April 1994 gelten aber für den Umgang mit historischer Bausubstanz bewusst spezielle und strengere Vorschriften. Im Übrigen sind sowohl Denkmalpflege als auch Raumplanung Staatsaufgaben von Verfassungsrang (vgl. §§ 75 Abs. 2, 76 Abs. 2 und 77 Kantonsverfassung, KV, RB 101; Art. 75 und 78 Abs. 1 bis 3 Bundesverfassung, BV, SR 101). Treten, wie in der Motionsbegründung ausgeführt, Konflikte zwischen raumplanerischen und denkmalpflegerischen Interessen auf, hat im konkreten Fall eine Interessenabwägung durch die zuständige Behörde zu erfolgen.

II. Inhaltliche Beurteilung

Hauptanliegen der Motion ist die Beschränkung von denkmalpflegerischen Schutzanordnungen auf die äussere Bausubstanz (Gebäudehülle und tragende Bauteile mit Ausenwirkung). Einschränkungen im Inneren eines Gebäudes sollen die Ausnahme sein. Damit soll die sogenannte innere Verdichtung von Bauzonen erleichtert werden. *"Eine klare politische Mehrheit will die Zersiedlung eindämmen und die Siedlungsentwicklung nach innen forcieren"*, heisst es dazu in der Motionsbegründung. Dem ist grundsätzlich zuzustimmen. Der Regierungsrat ist allerdings der Überzeugung, dass auch die Wahrung des kulturgeschichtlichen Erbes einem klaren Volkswillen entspricht.

Es trifft grundsätzlich zu, dass es bei der Umsetzung des revidierten Raumplanungsrechts zu Konflikten mit denkmalpflegerischen Anliegen kommen kann. Dies insbesondere dann, wenn in den Bestand eingegriffen werden soll. Solche Konflikte zu lösen, ist angesichts der teils gegenläufigen Interessen eine anspruchsvolle Aufgabe, welche viel Fingerspitzengefühl verlangt und eine intensive Auseinandersetzung mit den Gegebenheiten am konkreten Ort voraussetzt. Richtlinien und Arbeitshilfen des Bundes und des Kantons befassen sich intensiv mit dieser Thematik und zeigen mögliche Wege und Lösungen auf (vgl. "Arbeitshilfe Innenentwicklung", Amt für Raumentwicklung des Kantons

Thurgau, ARE TG, März 2017; "Leitfaden kommunaler Richtplan mit Fokus Innenentwicklung", ARE TG, Oktober 2018; "Baudenkmäler im Dichtestress", Denkmalpflege im Thurgau Band 18, 2016).

Wie oben dargelegt, ist es Sache der Gemeinden, auf der Grundlage einer fachlichen Beurteilung und unter Wahrung der Verhältnismässigkeit zu entscheiden, ob ein Objekt zum kulturgeschichtlichen Erbe des Thurgaus oder der Gemeinde selbst gehört und geschützt werden soll. Dass im Gesetz eine ganze Palette von Kategorien möglicher erhaltenswerter Objekte (auch einzelne Bauteile und Ausstattungselemente) aufgezählt wird, macht deutlich, dass es ursprünglich nicht der Wille des Gesetzgebers war, nur von aussen sichtbare Bauteile zu schützen. In vielen Fällen macht erst das Zusammenwirken von äusseren und inneren Elementen die Denkmalqualität eines Objektes aus. Auch historische Innenausstattungen haben oftmals Denkmalqualität. Die jüngste Publikation des Amtes für Denkmalpflege "Innere Werte – historische Ausstattung im Denkmal" (Denkmalpflege im Thurgau, Band 20, 2018) zeigt dies eindrücklich auf. Zu nennen sind etwa traditionell eingerichtete Stuben in historischen Bauernhäusern (Bauernstuben) – mit der typischen Raumhülle aus Holz, dem Ofen und den eingebauten Stubenmöbeln, die zu einem harmonischen Ganzen zusammengewachsen sind – oder repräsentative Innenräume in alten Villen und Wohnhäusern. Hinzu kommen besondere Innenausstattungen, wie beispielsweise im Schloss Bachtobel in Weinfelden, in der Komturei Tobel oder im Schloss Eugensberg.

Aus Sicht des Regierungsrates bieten die bestehenden Rechtsgrundlagen den Gemeinden grundsätzlich schon heute Möglichkeiten und Instrumente für einen differenzierten Umgang mit der Thematik. Die aktuelle Praxis des Verwaltungsgerichts zu den hier diskutierten Fragen macht auch deutlich, dass bei entsprechender Begründung die Interessenabwägung durchaus zu Gunsten der raumplanerischen oder ökonomischen Aspekte ausfallen kann. So hat das Verwaltungsgericht in einem jüngst publizierten Fall entschieden, *"dass überwiegende öffentliche Interessen, vor allem raumplanerischer Natur, sowie private/finanzielle Interessen den öffentlichen/denkmalpflegerischen Interessen an der Unterschutzstellung der 'Villa D' entgegen stehen"*. (TVR 2018, Nr. 15, E 4.4). Schliesslich sei darauf hingewiesen, dass nur rund fünf Prozent aller Gebäude im Sinne des TG NHG geschützt sind. In vielen Fällen lassen sich im Zuge von konkreten Bauvorhaben auch in geschützten Objekten attraktive Modernisierungen mit ökonomischen Nutzen realisieren, ohne die eigentliche denkmalpflegerisch bedeutende Substanz zu gefährden. Bei dieser Ausgangslage ist schon bei einer mengenmässigen Betrachtung nicht davon auszugehen, dass denkmalpflegerische Schutzmassnahmen die Umsetzung der raumplanerischen Zielsetzungen grundsätzlich gefährden.

Dennoch hat der Regierungsrat Verständnis für das Anliegen der Motionäre. Schutzanordnungen im Innern eines Gebäudes werden von Eigentümern oft als unerwünschter Eingriff in ihre Privatsphäre empfunden, zumal sich daraus auch Nutzungs- oder Komforteinschränkungen ergeben können. Auch ist das öffentliche Interesse an einer Unterschutzstellung von allgemein sichtbaren historischen Bauteilen ohne Frage höher anzusetzen als bei innenliegenden Objekten, die nur einem ganz kleinen Kreis von Berechtigten zugänglich sind. Ganz allgemein kann gesagt werden, dass je verborgener oder unzugänglicher ein Objekt ist, desto grösser muss seine kulturhistorische Bedeutung

sein, damit eine Unterschutzstellung vor dem Verhältnismässigkeitsprinzip standhalten kann. In diesem Zusammenhang ist nochmals auf den oben bereits zitierten § 10 Abs. 2 TG NHG hinzuweisen, worin der verfassungsmässige Grundsatz, dass jedes staatliche Handeln das Prinzip der Verhältnismässigkeit wahren muss, nochmals wiederholt und verstärkt wird. Es ist unbestritten, dass bei speziellen Verhältnissen im Einzelfall eine Schutzanordnung auch bedeutende innenliegende Bauteile oder die Umgebung eines Objektes umfassen kann. Auch die Motionäre gehen davon aus, dass es solche Spezialfälle geben wird. Dementsprechend erwähnen sie auch Ausnahmefälle. Für die Motionäre liegen solche insbesondere dann vor, wenn bei einem Objekt den innenliegenden Bauteilen, der Raumaufteilung oder der Ausstattung *"ein herausragender kulturhistorischer Wert zukommt und sie mit der Baute oder Anlage eine untrennbare Einheit bilden"*. Nachdem die Motion keinen ausformulierten Gesetzestext enthält, können bei der Erarbeitung der Vorlage differenzierte Regelungen getroffen werden, welche die Anliegen der Motion umsetzen, ohne die Denkmalqualität zu gefährden.

III. Zusammenfassung

Der Schutz und die Pflege des kulturgeschichtlichen Erbes ist ebenso eine gesetzliche Aufgabe der Gemeinden wie die Raumplanung. Da sich die Denkmalqualität eines Objektes aus unterschiedlichen Faktoren ergeben kann, bedarf es jeweils einer vertieften fachlichen Auseinandersetzung im Einzelfall, um über allfällige Schutzmassnahmen zu entscheiden. Dabei ist immer auch eine Interessenabwägung vorzunehmen. Mit Blick auf das Verhältnismässigkeitsprinzip und die Eigentumsgarantie ist der Regierungsrat bereit, eine massgeschneiderte Gesetzesvorlage im Sinne der Motionäre auszuarbeiten.

IV. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wir Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Motion erheblich zu erklären.

Der Präsident des Regierungsrates

Dr. Jakob Stark

Der Staatsschreiber

i.V. Walter Hofstetter