

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 2. November 2021
622

EINGANG GR			
10. Nov. 2021			
GRG Nr.	20	GE 12	239

Botschaft zum Gesetz betreffend die Änderung des Gesetzes zum Schutz und zur Pflege der Natur und der Heimat (TG NHG; RB 450.1)

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen die Botschaft und den Entwurf zum Gesetz über die Änderung des Gesetzes zum Schutz und zur Pflege der Natur und der Heimat (TG NHG; RB 450.1).

1. Ausgangslage **1.1. Allgemeines**

Die vorliegende Teilrevision des TG NHG hat drei Auslöser: Die Umsetzung der Volksinitiative Biodiversität Thurgau, die Erfüllung der erheblich erklärten Motion von Manuel Strupler und Pascal Schmid vom 12. September 2018 „Für einen Denkmalschutz mit Augenmass und besserer Koordination mit den raumplanerischen Zielen“ sowie die gesetzestechnische Umsetzung eines Zwischenergebnisses des Projektes Geo2020. Da die einzelnen Gesetzesänderungen unterschiedlich motiviert sind, werden nachstehend die einzelnen Revisionsbereiche erläutert.

1.2. Umsetzung der Volksinitiative „Biodiversität Thurgau“

Am 31. Oktober 2019 wurde die Volksinitiative „Biodiversität Thurgau“ mit 5'234 gültigen Unterschriften eingereicht. Sie hatte folgenden Wortlaut:

„Das Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Natur und der Heimat (TG NHG; RB 450.1) ist mit dem Begriff Biodiversität zu ergänzen sowie mit den Aufträgen, dass der Kanton Thurgau

- *die biologische Vielfalt (Biodiversität) gezielt und wirkungsvoll fördert,*
- *eine kantonale Biodiversitätsstrategie entwickelt*
- *und zu ihrer Umsetzung jährlich 3 bis 5 Millionen Franken zusätzlich zur Verfügung stellt.“*

Die der Initiative zugrundeliegenden Überlegungen sind auf dem entsprechenden Unterschriftenbogen wie folgt zusammengefasst:

„Biodiversität bedeutet Vielfalt der Arten und Lebensräume, aber auch genetische Vielfalt innerhalb einer Art. Ein gesundes Ökosystem sorgt für Sauerstoff, CO₂-Speicherung in Holz und Moorböden, Bodenfruchtbarkeit, Bestäubung von Nutz- und Wildpflanzen durch Insekten und Regeneration der Kulturlächen. Alle diese Ökosystemleistungen sind nur möglich dank der Biodiversität.

Biodiversität ist die unverzichtbare Grundlage unseres Lebens und Wirtschaftens. In den letzten Jahrzehnten ist die Biodiversität dramatisch zurückgegangen; das Insektensterben zeigt das am deutlichsten. Gemäss einer deutschen Studie nahm die Insektenwelt sogar in Naturschutzgebieten um 75 % ab, wir erleben einen stillen Frühling, weil die Wiesenbrüter grossflächig nicht mehr da sind. Es ist höchste Zeit, die Biodiversität zu fördern.“

Das Anliegen der Initiative war weder im Regierungsrat noch im Grossen Rat grundsätzlich bestritten. Der Regierungsrat bestätigte in seiner umfassenden Stellungnahme vom 4. Februar 2020 zuhanden des Grossen Rates die zitierte Einschätzung der Initiative grundsätzlich. Er führte dazu aus, die Biodiversität stehe auch im Thurgau trotz einiger Lichtblicke unvermindert unter Druck. Der Regierungsrat kam daher zum Schluss, die Risiken und Nachteile eines weiteren Biodiversitätsverlusts würden den mit der Umsetzung der Initiative ausgelösten Aufwand und die vorgesehenen Zusatzmittel von jährlich drei bis fünf Millionen Franken rechtfertigen. In den nachfolgenden parlamentarischen Beratungen folgte der Grossen Rat weitgehend dieser Argumentation und stimmte der Volksinitiative an seiner Sitzung vom 17. Juni 2020 mit 88:5 Stimmen zu. Dabei ist von Bedeutung, dass der Rat einen möglichen Gegenvorschlag, der die Untergrenze der jährlichen finanziellen Förderung streichen wollte, mit 80:41 Stimmen ausdrücklich ablehnte (vgl. Protokoll des Grossen Rates Nr. 2 vom 17. Juni 2020).

Mit der vorliegenden Teilrevision (E-TG NHG) wird die Volksinitiative umgesetzt und inhaltlich in das TG NHG überführt (§ 1 Abs. 4, § 3, § 20a und § 21a E-TG NHG). Dabei sind die Vorgaben des Initiativtextes zu erfüllen:

- der Begriff Biodiversität, verstanden als biologische Vielfalt, muss im Gesetz eingeführt werden;
- die Aufträge zur Förderung der Biodiversität und zur Erarbeitung einer Biodiversitätsstrategie sind auf Gesetzesstufe zu verankern;
- es sind die notwendigen Bestimmungen aufzunehmen, um die im Initiativtext umschriebenen finanziellen Vorgaben sinnvoll umsetzen zu können.

Die Verankerung des Begriffs Biodiversität kann problemlos über die vorgeschlagenen Änderungen von § 1 Abs. 4 und § 3 E-TG NHG erfolgen. Etwas komplexer sind die Formulierungen zur Biodiversitätsstrategie und den finanziellen Rahmenbedingungen (§ 20a und § 21a E-TG NHG). Da für die Umsetzung der Strategie und damit die eigentliche Förderung der Biodiversität gemäss dem Willen der Volksinitiative auch die erfor-

derlichen Mittel zur Verfügung zu stellen sind, müssen die entsprechenden Bestimmungen inhaltlich abgestimmt werden.

Ist die Förderung der Biodiversität als Ziel im Gesetz verankert, soll auf der Basis einer grundsätzlichen Strategie ein auf vier Jahre ausgelegter Massnahmenplan festlegen, wie auf das Ziel hingearbeitet werden soll (vgl. § 20a E-TG NHG). Da es der ausgesprochene Wille der Initiative ist, in diesem Bereich „jährlich 3 bis 5 Millionen Franken zusätzlich an Kantonsmitteln“ zur Verfügung zu stellen, sollen die erforderlichen Gelder über eine zweite Spezialfinanzierung im TG NHG gesichert werden. Schon heute ist aber der grösste Teil der auf das TG NHG gestützten Tätigkeiten des Kantons im Bereich des Natur- und Landschaftsschutzes auch auf die Förderung der Biodiversität ausgerichtet. Es geht dabei um die Sicherung und Pflege von wertvollen Landschaften und Lebensgemeinschaften, um die Lancierung oder Förderung von Projekten, Beitragszahlungen oder Grundlagenarbeiten. Finanziert werden sie derzeit über die bestehende Spezialfinanzierung von § 21 TG NHG. Diese laufenden Tätigkeiten sollen weitergeführt, aber wegen des engen Sachzusammenhangs betreffend Organisation und Finanzierung mit dem von der Initiative geforderten zusätzlichen Engagement zusammengelegt werden. Sie werden künftig ebenfalls Teil des Massnahmenplans sein.

Der Entwurf schlägt daher eine zweite Spezialfinanzierung für den ganzen Bereich Natur, Landschaft und Biodiversität vor. Um dem Willen der Initiative gerecht zu werden, sind für die Alimentierung der neuen Spezialfinanzierung die bisherigen Aufwendungen in diesem Bereich zu beziffern und zu den geforderten zusätzlichen Mitteln hinzuzuzählen. Daraus ergibt sich der künftige jährliche Finanzbedarf.

Die bisherigen über die aktuelle Spezialfinanzierung abgewickelten Aufwendungen liegen im Bereich Natur und Landschaftsschutz bei netto rund zwei Mio. Franken jährlich (brutto rund vier Mio. Franken Aufwand, abzüglich durchschnittlich zwei Mio. Franken Ertrag). Dieser Betrag soll auch weiterhin zur Verfügung stehen. Der Initiativtext verlangt, jährlich zusätzlich drei bis fünf Mio. Franken für die Biodiversität einzusetzen, also durchschnittlich vier Mio. Franken. Zusammen mit den bisherigen zwei Mio. Franken ergibt sich daraus ein Mittelbedarf für die neue Spezialfinanzierung von netto jährlich sechs Mio. Franken.

Bis zur Inkraftsetzung der vorliegenden Revision wird die Zeit für die Grundlagenarbeit genutzt. Mit RRB Nr. 69 vom 26. Januar 2021 wurde der Projektauftrag „Erarbeitung Biodiversitätsstrategie Thurgau“ erteilt. Die Verabschiedung der Strategie durch den Regierungsrat ist für Dezember 2022 vorgesehen. Sie soll in der Folge dem Grossen Rat zur Kenntnisnahme vorgelegt werden.

1.3. Motion vom 12. September 2018 „Für einen Denkmalschutz mit Augenmass und besserer Koordination mit den rauplanerischen Zielen“

Der Regierungsrat erfüllt mit dieser Vorlage den Auftrag aus der erheblich erklärten Motion vom 12. September 2018 „Für einen Denkmalschutz mit Augenmass und besserer Koordination mit den rauplanerischen Zielen“.

Die Motionäre beantragten, das TG NHG 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 Ausenwirkung) 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.

Die Motion zielt somit darauf ab, die Schutzmassnahmen, d.h. die Anordnungen der Politischen Gemeinden bei Bauten und Anlagen zu differenzieren, insbesondere bezüglich des Innern und der Umgebung. Der Vorstoss wurde 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 Eigentumsгарantie strapazieren. Der Denkmalschutz müsse besser mit der Raumplanung koordiniert werden.

In seiner Beantwortung vom 10. September 2019 beantragte der Regierungsrat dem Grossen Rat, die Motion erheblich zu erklären. Zur Begründung wurde im Wesentlichen vorgebracht, der Schutz und die Pflege des kulturgeschichtlichen Erbes seien ebenso eine gesetzliche Aufgabe der Gemeinden wie die Raumplanung. Da sich die Denkmalqualität eines Objektes aus unterschiedlichen Faktoren ergeben könne, bedürfe es jeweils einer vertieften fachlichen Auseinandersetzung im Einzelfall, um über allfällige Schutzmassnahmen zu entscheiden. Dabei sei immer auch eine Interessenabwägung vorzunehmen. Mit Blick auf das Verhältnismässigkeitsprinzip und die Eigentumsгарantie sei der Regierungsrat bereit, eine massgeschneiderte Gesetzesvorlage im Sinne der Motionäre auszuarbeiten. In der Folge wurde die Motion vom Grossen Rat am 23. Oktober 2019 mit 80:28 Stimmen erheblich erklärt.

1.3.1. Integraler Schutzansatz und Interessenabwägung

Das TG NHG geht vom integralen Schutzansatz aus. Das bedeutet, dass sowohl äussere wie auch innere Elemente und die dazugehörige Umgebung unter Schutz zu

stellen sind. Der integrale Schutzansatz schliesst allerdings eine Beschränkung des Schutzzumfanges allein auf Teile der äusseren Gebäudehülle nicht aus, wenn sich dies aufgrund der Beurteilung der kulturgeschichtlichen Bedeutung im Sinne von § 2 TG NHG ergibt. Dabei ist allerdings zu beachten, dass die Unterschutzstellung nur von einzelnen Gebäudeteilen nicht zur Beeinträchtigung des Denkmalwerts des gesamten Bauwerks führen darf (BGE 120 Ia 270 E. 4c).

Eine Unterschutzstellung stellt einen Eingriff in die Eigentumsgarantie dar, wofür neben einer gesetzlichen Grundlage ein überwiegendes öffentliches Interesse bestehen und die Verhältnismässigkeit gewahrt sein muss (Art. 36 Bundesverfassung, BV; SR 101). Eigentumsbeschränkungen zum Schutz von Baudenkmalern liegen allgemein im öffentlichen Interesse. Wie weit dieses öffentliche Interesse reicht, insbesondere in welchem Ausmass ein Objekt denkmalpflegerischen Schutz verdient, ist im Einzelfall sorgfältig zu prüfen. Bei der Prüfung der Frage, ob ein Objekt Schutz verdient, hat eine sachliche, auf wissenschaftlichen Kriterien abgestützte Gesamtbeurteilung zu erfolgen, die den kulturellen, geschichtlichen, künstlerischen und städtebaulichen Zusammenhang eines Bauwerks mitberücksichtigt.

Im Rahmen der Interessenabwägung sind im Übrigen nicht nur das denkmalpflegerische Interesse und die privaten Interessen der Grundeigentümer zu würdigen und gegeneinander abzuwägen. Vielmehr sind auch die weiteren öffentlichen Interessen einzubeziehen. Dies können namentlich raumplanerische Überlegungen sein, wie die von den Motionären aufgeführte (hochwertige) innere Verdichtung, die kommunale Siedlungsentwicklung, städtebauliche Interessen oder auch die Nutzung erneuerbarer Energien (Art. 12 Energiegesetz [EnG, SR 730.0]). Stehen dem denkmalpflegerischen Interesse derart gewichtige anderweitige öffentliche Interessen entgegen, muss dies mit anderen Worten – wie die Motionäre zutreffend ausführen – zwingend beachtet und im Rahmen der Interessenabwägung im Sinne von Art. 3 der Raumplanungsverordnung (RPV; SR 700.1) entsprechend gewürdigt werden.

1.3.2. Umsetzung der Anliegen der Motionäre

§ 10 Abs. 2 TG NHG umschreibt generell für sämtliche erhaltenswerten Objekte im Sinne von § 2 TG NHG, in welcher Form die Schutzmassnahmen, d.h. die Anordnungen der Gemeinden, erfolgen können (z.B. Eingliederungs- oder Gestaltungsvorschriften, Abbruchverbote, Nutzungsbeschränkungen, Eingriffsverbote). Diese Bestimmung stellt sodann klar, dass die Anordnungen der Gemeinden stets den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu wahren haben. Wie vorstehend ausgeführt, hat bei Eingriffen in die Eigentumsfreiheit oder in andere durch den Denkmalschutz betroffene Grundrechte wie z.B. die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) gemäss Art. 36 BV nebst der Verhältnismässigkeitsprüfung auch eine Interessenabwägung bezüglich der Frage des überwiegenden öffentlichen Interesses stattzufinden. Wie weit die Anordnungen der Gemeinden gehen, d.h. ob sich der Schutz nebst dem Äusseren auch auf das Innere der Bauten und inwieweit auch auf die Umgebung beziehen soll, ist somit spätestens im Rahmen der Interessenabwägung im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung festzulegen. Dies bedeutet, dass strenggenommen bereits mit den heutigen Gesetzesgrundlagen sowie der

thurgauischen und höchstrichterlichen Rechtsprechung hierzu dem Anliegen der Motionäre Rechnung getragen wird.

Damit diesem Umstand im Vollzug besser Nachachtung verschafft wird, soll nun jedoch die Differenzierung der Anordnungen bei Bauten und Anlagen im kantonalen Gesetz ausdrücklich verankert werden. Aus diesem Grund ist für Bauten, Bauteile oder Anlagen samt Ausstattung und Umgebung von kulturgeschichtlicher Bedeutung im Sinne von § 2 Abs. 1 Ziff. 4 TG NHG eine besondere Bestimmung zu schaffen. Systematisch ist diese Bestimmung im Nachgang zu § 10 TG NHG einzufügen: § 10 TG NHG regelt in allgemeiner Art die Unterschutzstellung, ein neuer § 10a TG NHG konkretisiert dies für Bauten, Bauteile oder Anlagen samt Ausstattung und Umgebung von kulturgeschichtlicher Bedeutung.

1.4. Teilumsetzung Projekt Geo2020

Mit RRB Nr. 264 vom 28. März 2017 beauftragte der Regierungsrat den GIS Verbund Thurgau (GIV) mit der Ausarbeitung eines Berichtes mit Empfehlungen zur Optimierung der Zusammenarbeit zwischen Kanton, Gemeinden und Privatwirtschaft als Vorbereitung eines Projektes „Geo2020“. Die Empfehlungen des GIV haben unter anderem zum Ziel, in den Bereichen Rahmen- und Sondernutzungsplanung sowie bei Unterschutzstellungen nach TG NHG digitale Prozesse im Sinne des Prinzips „digital first“ einzuführen und bestehende digitale Prozesse auszubauen. Mit der Steigerung der Datenqualität soll die Rechtssicherheit erhöht werden.

Die Analysen des GIV im Bereich TG NHG ergaben, dass die im ÖREB-Kataster publizierten digitalen Daten von geschützten oder aus dem Schutz entlassenen Natur- und Kulturobjekten in einigen Fällen die rechtliche Realität fehlerhaft abbildeten. Als eine Ursache wurde erkannt, dass in einzelnen Fällen und unter Missachtung der Verfahrensvorschriften die Aufhebung des Schutzes von mittels Rahmennutzungsplan oder Sondernutzungsplan geschützten Einzelobjekten teilweise mit Einzelverfügungen erfolgte (wobei die formelle Nichtigkeit der Verfügung unbemerkt blieb und das betreffende Schutzobjekt aus dem Kataster entfernt wurde). In anderen Fällen führten Einzelverfügungen bei bereits geschützten Objekten zu unzulässigen „doppelten“ Unterschutzstellungen oder zu Widersprüchen gegenüber geltenden Schutzanordnungen (z.B. Schutzpläne). Als Problem wurde in diesem Zusammenhang erkannt, dass bei NHG-Einzelverfügungen vor der Publikation im ÖREB-Kataster keine inhaltliche Kontrolle auf Einhaltung des übergeordneten Rechts durch die kantonalen Fachstellen (Amt für Raumentwicklung und Amt für Denkmalpflege) stattfindet. Nach geltendem Recht ist vor dem Erlass von NHG-Einzelverfügungen, die gestützt auf ein Gesuch eines Eigentümers oder von anderen Berechtigten ergehen, das Amt für Denkmalpflege vorgängig anzuhören (vgl. § 3 Abs. 1 TG NHV).

In der Regel wird das Amt für Denkmalpflege von den Gemeinden auch bei NHG-Einzelverfügungen beigezogen, die von Amtes wegen getroffen werden. Insofern ist bei NHG-Einzelverfügungen bereits heute eine vorgängige inhaltliche Mitwirkung durch die zuständige kantonale Fachstelle gewährleistet. Jedoch findet bei NHG-Einzelverfügungen vor dem Erlass oder vor der Publikation im ÖREB-Kataster mangels eines Geneh-

migungsverfahren keine Überprüfung auf Einhaltung der übergeordneten Pläne und Vorschriften (im Sinne einer inhaltlichen Schlusskontrolle) durch die kantonalen Fachstellen statt. Nach heutigem Recht werden digitale Daten von NHG-Einzelverfügungen vor der Publikation im ÖREB-Kataster in der Regel lediglich einer technischen Prüfung durch die katasterführende Stelle (Amt für Geoinformation) gemäss § 29 Abs. 1 der Geoinformationsverordnung (TG GeoIV; RB 211.442) i.V.m. § 24 des Gesetzes über Geoinformation (TG GeoIG; RB 211.441) unterzogen. Das Amt für Geoinformation (AGI) kann inhaltliche Stichproben durchführen und im Bedarfsfall Rückfragen beim Amt für Raumentwicklung stellen (vgl. Departement für Bau und Umwelt, Erläuterungen zum Planungs- und Baugesetz, 8. Kapitel, S. 11). Wie die Analysen des GIV gezeigt haben, bleiben formelle und materielle Mängel von Einzelverfügungen in diesem Aufnahmeprozess oft unentdeckt. Als Konsequenz der vereinzelt mangelhaften Datenqualität leidet das Vertrauen in die Richtigkeit der im Kataster publizierten digitalen Daten und damit die Rechtssicherheit. Auch wenn dem ÖREB-Kataster nach geltendem Recht grundsätzlich keine Rechtswirkungen zukommt (vgl. § 35 Abs. 3 TG GeoIV), stellt er für Private und Behörden im Alltag ein wichtiges und viel genutztes Informationsorgan dar. Zudem wird die Bedeutung des ÖREB-Katasters im Zuge der Digitalisierung zunehmen, wenn im Bereich der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen vermehrt Inhalte des Katasters für rechtsverbindlich erklärt werden. Vor diesem Hintergrund regte der GIV im Bereich NHG zusammengefasst an, die Einzelverfügungen vor der Publikation im ÖREB-Kataster inhaltlich zu überprüfen, um die Rechtssicherheit der im Kataster publizierten digitalen Daten zu erhöhen.

Mit RRB Nr. 893 vom 6. November 2018 genehmigte der Regierungsrat die Empfehlungen des GIV und beauftragte das Departement für Inneres und Volkswirtschaft (DIV) mit der Umsetzung der vom GIV empfohlenen Massnahmen im Rahmen des Projektes „Geo2020, Phase 1“. Ein Teil der Empfehlungen des GIV betrifft, wie erwähnt, die Verfahren mit Einzelverfügungen nach TG NHG. Da die entsprechenden Gesetzesanpassungen bereits erarbeitet sind, das Projekt „Geo2020, Phase 1“ aber noch nicht abgeschlossen ist und überdies schwerpunktmässig die Digitalisierung der Rahmen- und Sondernutzungsplanung zum Ziel hat, wird dieser Themenblock losgelöst von den übrigen Themenbereichen des Projektes „Geo2020, Phase 1“ behandelt und in die vorliegende Gesetzesrevision aufgenommen.

2. Vernehmlassungsverfahren

Vom 12. Mai 2021 bis zum 20. August 2021 wurde zum E-TG NHG ein externes Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Das Departement für Bau und Umwelt (DBU) nutzte dafür im Sinne der kantonalen Digitalisierungsstrategie erstmals das Online-Tool „e-Vernehmlassungen“. Damit konnten die Stellungnahmen papierlos und einfach erfasst und übermittelt werden, was die Teilnahme am Vernehmlassungsverfahren erleichtern sollte.

Insgesamt gingen innert der Vernehmlassungsfrist 36 Stellungnahmen ein, davon 19 von Politischen Gemeinden (PG). Rund 70 % der Teilnehmer nutzten das neue Online-Tool. Die 11 per Brief oder E-Mail eingereichten Stellungnahmen wurden nacherfasst, womit eine effiziente Auswertung der eingereichten Stellungnahmen möglich war.

2.1. **Stellungnahmen zur Umsetzung der Biodiversitätsinitiative**

Die wichtigsten Rückmeldungen lassen sich wie folgt gruppieren und zusammenfassen:

- Von verschiedenen Seiten wurde die Finanzierung von kantonsinternen Personalressourcen via Spezialfinanzierung in Frage gestellt oder explizit kritisiert. Befürchtet werden teilweise "überbordende Planungen" und "Planungsübungen" anstelle von konkreten Projekten für Natur, Landschaft und Biodiversität. Bereits der Initiativtext führt aber aus: "Es braucht aber nicht nur Geld für einzelne Projekte; zur Umsetzung braucht es auch zwingend zusätzliche personelle Ressourcen auf der der Fachstelle Natur und Landschaft des Kantons". Das Personal wird benötigt, um einen effektiven und effizienten Mitteleinsatz sicherzustellen, also um wirksame Projekte überhaupt erst auslösen zu können. Zudem erfordern auch die Begleitung von extern vergebenen Projekten sowie ein noch so schlankes Wirkungs-Reporting ein Minimum an internen Personalressourcen. Folglich besteht aus Sicht des Regierungsrates kein Anpassungsbedarf.
- Verschiedentlich wurde gewünscht, dass neben der Biodiversitätsstrategie und dem Massnahmenplan auch der Finanzplan dem Grossen Rat zur Kenntnis gebracht werden soll (§ 20a Abs. 3 E-TG NHG). Dagegen ist nichts einzuwenden. § 20a Abs. 3 wurde entsprechen angepasst.
- Die jährliche Äufnung der Spezialfinanzierung mit 6 Mio. Franken an Kantonsmitteln wurde nicht in Frage gestellt und teilweise explizit unterstützt.
- Diverse PG äusserten sich zu ihrem Einbezug in die Biodiversitätsstrategie und zur Verteilung der finanziellen Mittel.
- Schliesslich ist zu erwähnen, dass die Initianten für die Umsetzung des Initiativanliegens ausdrücklich dankten.

2.2. **Stellungnahmen zur Umsetzung der Motion**

Die kontroversen Rückmeldungen im Bereich der Denkmalpflege beziehen sich zusammengefasst auf folgende Themen:

- Von verschiedenen Seiten wurden Vorbehalte zum Umgebungsschutz angebracht. Einerseits wird befürchtet, dass mit der Vorlage der Umgebungsschutz begrenzt werde, andererseits wird geltend gemacht, dass die Revision nicht zu einem ausufernden Umgebungsschutz führen dürfe, der einer sinnvollen Siedlungsentwicklung nach innen im Wege stehe.

Dem ist entgegenzuhalten, dass jedes Denkmal in einem räumlichen Kontext steht. Denkmal und Umgebung bilden eine räumliche Einheit und stehen miteinander in Wechselwirkung. Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (vgl. BGE 109 Ia 185, S. 187) ist deshalb der wirksame Schutz eines Bauwerks undenkbar ohne gleichzeitigen Schutz seiner Umgebung. Dabei gilt es allerdings zu beachten, dass sich der Schutz nur auf die "massgebliche" Umgebung bezieht,

d.h. jenen Umgebungsbereich, der zum Wert des Denkmals beiträgt. Des Weiteren erfolgt auch der Umgebungsschutz, wie jede andere Schutzmassnahme, nicht einzig nach der denkmalpflegerischen Beurteilung, sondern untersteht der Prüfung, ob eine solche ein überwiegendes öffentliches Interesse begründet und verhältnismässig ist. Die Revisionsvorlage möchte mit anderen Worten den Umgebungsschutz nicht beschränken, sondern klarstellen, dass dieser den massgebenden öffentlichen und privaten Interessen hinreichend Rechnung tragen muss. Dies wird mit der Formulierung "massgebliche Umgebung" sichergestellt. Auch ein ausufernder Umgebungsschutz, der einer raumplanerisch sinnvollen Innenverdichtung entgegenstehen würde, ist bei dieser Ausgangslage nicht zu befürchten.

- Kritisch beurteilt wurde sodann die Trennung zwischen äusserer und innerer Bausubstanz.

Das TG NHG geht wie in Kap. 1.3.1 ausgeführt vom integralen Schutzansatz aus. Es ist allerdings immer im Einzelfall sorgfältig zu prüfen, wie weit das öffentliche Interesse an einer Unterschutzstellung reicht. Diese Prüfung beinhaltet auch die detaillierte Klärung, welche Teile eines betroffenen Objekts schutzwürdig sind und welche nicht. Daher wird zwischen der äusseren Bausubstanz, der inneren Bausubstanz und der massgebenden Umgebung differenziert, wobei die Formulierung von § 10a E-TG NHG bewusst nicht ausschliesst, jeweils auch nur einzelne Teile des Gebäudes (z.B. Dachform und Dacheindeckung, einzelne Räume wie einen Saal eines Gasthauses oder auch nur einzelne Bestandteile eines Raumes wie einen Kachelofen) unter Schutz zu stellen. Bei der Verhältnismässigkeitsprüfung ist sodann zu beachten, dass sich der Schutz des Gebäudeinnern für den Grundeigentümer regelmässig schwerwiegender auf die Nutzungsmöglichkeiten eines Objekts auswirkt als der Schutz lediglich der äusseren Bauteile. Aus Sicht der Verhältnismässigkeit sind höhere Anforderungen bezüglich des Schutzzumfanges der inneren Bausubstanz angezeigt und gemäss der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes nur bei einem überragenden öffentlichen Interesse zu begründen. Dass im neuen § 10a E-TG NHG zwischen äusserer und innerer Bausubstanz unterschieden und für den Schutz der inneren Bausubstanz höhere Anforderungen gelten, ist somit im Lichte der gebotenen Verhältnismässigkeitsprüfung bei Eingriffen in Grundrechte nicht zu beanstanden. Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass auch das Übereinkommen zum Schutz des baugeschichtlichen Erbes in Europa (SR 0.440.4; Granada-Übereinkommen) im Zusammenhang mit der Umschreibung des Begriffs "Baudenkmal" auf das Wort "herausragend" zurückgreift (vgl. Art. 1 des Übereinkommens).

- Betreffend die Formulierung von § 10a Abs. 1 Ziff. 2 E-TG NHG wurde angeregt, statt "herausragender kulturgeschichtlicher Bedeutung und (kumulativ) untrennbare Einheit mit der Baute" die Formulierung "herausragender kulturgeschichtlicher Bedeutung oder (alternativ) untrennbarer Einheit mit der Baute" zu verwenden. Die diesbezüglichen Einwendungen erweisen sich als zutreffend. § 10 Abs. 1 Ziff. 2 E-TG NHG wurde entsprechend angepasst.

- Zutreffend ist auch, dass eine Überprüfung einer "alten" Schutzverfügung nicht automatisch eine Konkretisierung der Anordnung bedingt. Diesem Umstand wurde mit der Ergänzung von Art. 27b Abs. 1 E-TG NHG durch den Passus "bei Bedarf" Rechnung getragen.
- Des Weiteren wird befürchtet, dass die Verfahren zur Unterschutzstellung als Folge der Revision komplizierter würden und namentlich aufwendigere Abklärungen getätigt werden müssten, wofür es der Unterstützung des Amtes für Denkmalpflege bedürfe.

Es lässt sich nicht verhindern, dass höhere Anforderungen an die Beurteilungsgrundlagen und die Begründungsdichte der Entscheide gestellt werden, wenn bereits auf Stufe Unterschutzstellung (und nicht erst bei einer Eingriffsbewilligung) differenzierte Schutzziele definiert werden sollen, die dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit genügen. Gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_553/2010 vom 23. Februar 2011, mit Verweis auf BGE 135 I 176 E. 6.2 und BGE 120 Ia 270 E. 4a) hat dabei eine sachliche, auf wissenschaftlichen Kriterien abgestützte Gesamtbeurteilung Platz zu greifen, die den kulturellen, geschichtlichen, künstlerischen und städtebaulichen Zusammenhang eines Bauwerks mitberücksichtigt. Dies bedingt in aller Regel ein entsprechendes Gutachten. In der Folge müssen die Unterschutzstellungsentscheide sorgfältig begründet werden, wobei bei unstreitigen Schutzanordnungen die Anforderungen an die Begründungsdichte durchaus auch reduziert werden können. Daraus folgt, dass die Gemeinden in dieser Hinsicht in Zukunft fortan stärker gefordert sein werden. Für die fachliche Beurteilung kann das Amt für Denkmalpflege im Rahmen seiner allgemeinen Beratungstätigkeit Unterstützung leisten.

Vereinzelt wurden weitere Anpassungen des Gesetzes im Zuge der vorliegenden Revision verlangt. Hierzu gilt festzuhalten, dass die gegenwärtige Teilrevision nur die aufgeführten Themenbereiche umfasst. Eine weitere, umfassendere Revision ist im Zuge des Projektes "Neuausrichtung Amt für Denkmalpflege" für das Jahr 2022 geplant.

2.3. Stellungnahmen zur Teilumsetzung Projekt Geo2020

Der Verband Thurgauer Gemeinden (VTG) und mehrere PG sowie Organisationen wiesen darauf hin, dass das in § 10 Abs. 1^{bis} E-TG NHG vorgesehene Aufnahmeverfahren für Einzelverfügungen in den ÖREB-Kataster noch unklar sei und zunächst definiert werden müsse. Das Ziel dieses Verfahrens dürfe jedenfalls nicht sein, dass Einzelverfügungen vor der Aufnahme in den Kataster zunächst von einer kantonalen Stelle materiell geprüft werden müssten. Denn dies liefere faktisch auf ein Genehmigungsverfahren hinaus, wie es etwa § 5 des Planungs- und Baugesetzes (PBG; RB 700) für Nutzungspläne vorsehe. Dadurch bestünde die Gefahr von erheblichen Verfahrensverzögerungen, auch im Hinblick auf allfällige Rechtsmittelverfahren gegen den Entscheid betreffend die Aufnahme einer Einzelverfügung in den Kataster. Ausserdem stünde ein gesetzlich vorgeschriebenes Genehmigungsverfahren für Einzelverfügungen im Widerspruch zur gesetzlichen Zuständigkeit der PG für Schutzanordnungen gemäss § 10 TG

NHG. Insofern sei ohne klare Regelung des Aufnahmeverfahrens auch eine Verletzung der Gemeindeautonomie zu befürchten.

Im Vernehmlassungsentwurf wurde in den Erläuterungen zu § 10 Abs. 1^{bis} E-TG NHG festgehalten, dass vor der Aufnahme von Einzelverfügungen in den ÖREB-Kataster eine (beschränkte) inhaltliche Prüfung durch die zuständige kantonale Fachstelle stattfinden soll. Dies entspricht dem Anliegen, dass die im Kataster publizierten Inhalte richtig, vollständig und aktuell sind. Da Einzelverfügungen in den meisten Fällen der zuständigen Fachstelle im Voraus zur Vernehmlassung unterbreitet werden (vgl. § 3 Abs. 1 RRV NHG), erübrigt sich indes eine inhaltliche Prüfung vor der Aufnahme in den Kataster. Stattdessen sollen die PG Einzelverfügungen informationshalber auch der zuständigen Fachstelle zustellen. Nach Erledigung allfälliger Rechtsmittelverfahren wird die Verfügung mit Eintritt der Rechtskraft – nach einer technischen Prüfung der digitalen Daten – in den Kataster aufgenommen. Das Aufnahmeverfahren wird auf Stufe Verordnung geregelt. Darauf und auf eine allfällige Anpassung von § 3 Abs. 1 RRV NHG (Ausweitung der vorgängigen Anhörung der kantonalen Fachstelle auf sämtliche Einzelverfügungen) wird in den nachfolgenden Erläuterungen eingegangen. Eine Anpassung von § 10 Abs. 1^{bis} E-TG NHG ist vor diesem Hintergrund nicht notwendig.

3. Finanzielle Auswirkungen des neuen Gesetzes

Die vorliegende Revision hat in erster Linie die von der Initiative explizit vorgesehenen finanziellen Auswirkungen. Mit der Inkraftsetzung der neuen Bestimmungen werden jährlich zusätzlich vier Mio. Franken Kantonsmittel für die Förderung der Biodiversität zur Verfügung stehen.

Im Hinblick auf die bevorstehende Umsetzung der Volksinitiative hat der Grosse Rat mit dem Geschäftsbericht 2020 aus der Gewinnverwendung eine Fondseinlage in der Höhe von 12 Mio. Franken getätigt. Dieser Betrag wird mit der Inkraftsetzung dieses Gesetzes über die Schlussbestimmung in die neue Spezialfinanzierung Natur, Landschaft und Biodiversität überführt.

Der Einsatz von zusätzlichen vier Mio. Franken Kantonsmittel pro Jahr allein im Biodiversitätsbereich birgt aber auch erhebliche Herausforderungen in den Bereichen Grundlagenarbeit, Projektmanagement und Administration. Da auch die Bundesgelder in aller Regel unregelmässig eintreffen und sich Umsetzungsmassnahmen aus verschiedenen Gründen verzögern können, ist von einem schwankenden Mitteleinsatz auszugehen.

4. Auswirkungen auf die Gemeinden

4.1. Auswirkungen der Umsetzung der Volksinitiative Biodiversität

Die Umsetzung der Volksinitiative „Biodiversität Thurgau“ hat keine negativen finanziellen Auswirkungen auf die PG, da die Umsetzungsmassnahmen primär vom Kanton finanziert werden. Wo die PG in Massnahmen eingebunden sind, können sie von fachlicher und finanzieller Unterstützung des Kantons profitieren. Die Zusammenarbeit ver-

schiedener staatlicher Behörden und privater Organisationen wird zu den Erfolgsfaktoren gehören.

4.2. Auswirkungen der Umsetzung der Motion

Wie in Kap. 1.3.1. ausgeführt, stellt eine Unterschutzstellung einen Eingriff in die Eigentumsgarantie dar. Bei der Frage, ob ein Objekt Schutz verdient, hat gemäss der Rechtsprechung eine sachliche, auf wissenschaftliche Kriterien abgestützte Gesamtbeurteilung zu erfolgen. Dies muss umso mehr gelten, als die PG als Folge der Umsetzung der Motion bei der Unterschutzstellung in verstärktem Masse zwischen dem Schutz des Äusseren und dem Schutz des Gebäudeinnern zu differenzieren und die massgebliche Umgebung zu definieren haben. Es muss daher zum Zeitpunkt der Unterschutzstellung eine ausreichende Beurteilungsgrundlage vorliegen, um die Schutzwürdigkeit des Gebäudes, d.h. der Aussenhülle und des Gebäudeinnern, und seiner Umgebung in rechtsgenügender Weise zu begründen und entsprechende Schutzziele festzulegen. Dabei gilt zu beachten, dass die primäre Kompetenz zum Erlass eines Schutzentscheids bei den PG liegt (§ 10 TG NHG). Ihnen obliegen damit die notwendigen fachlichen Abklärungen, um über die Schutzwürdigkeit des betroffenen Gebäudes hinsichtlich der Aussenhülle, des Gebäudeinnern und des zum Gebäude gehörenden Aussenbereichs befinden und die Schutzziele festlegen zu können. Sodann hat die PG auch die Frage nach der Verhältnismässigkeit einer Unterschutzstellung zu beurteilen und nachvollziehbar darzulegen. Daraus folgt, dass sich die Anforderungen an die Beurteilungsgrundlagen und die Begründungsdichte eines Unterschutzstellungsentscheides erheblich erhöhen. Die PG werden in dieser Hinsicht fortan stärker gefordert sein.

4.3. Auswirkungen der Teilumsetzung Projekt Geo2020

Neu werden Entscheide im Sinne von § 10 Abs. 1 TG NHG erst mit der Publikation im ÖREB-Kataster rechtswirksam. Wie bisher haben die PG der katasterführenden Stelle den unterzeichneten Entscheid und allfällige Beilagen (z.B. Pläne) als Scan zuzustellen. Die Entscheide werden den Beteiligten wie bisher analog zugestellt. In dieser Hinsicht ändert sich für die PG durch die Gesetzesanpassung zunächst nichts.

In Zukunft könnte der Regierungsrat auf Verordnungsstufe für NHG-Entscheide die elektronische Form vorsehen, entweder als zwingende oder als fakultative Vorschrift. Nach geltendem Recht können Entscheide nur mit der Zustimmung der Beteiligten und über eine anerkannte Zustellplattform elektronisch zugestellt werden (vgl. § 20b des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [VRG; RB 170.1] i.V.m. § 10 der Verordnung des Regierungsrates betreffend die elektronische Übermittlung im Rahmen von Verwaltungs-, Zivil-, Straf- sowie Schuldbetreibungs- und Konkursverfahren [VeÜ; RB 170.15]). Eine elektronische Zustellung setzt mindestens voraus, dass die PG über ein elektronisches Postfach verfügen und anerkannte elektronische Signaturen übermitteln können. Zum jetzigen Zeitpunkt ist nicht abschätzbar, wann die elektronische Form für NHG-Entscheide eingeführt wird.

5. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 1 Ziele

Abs. 4

Mit dem neuen Abs. 4 wird die Förderung der biologischen Vielfalt – im Gesetz wird fortan der Begriff Biodiversität verwendet – zum expliziten Ziel des TG NHG, womit das erste Ziel der Initiative, die Verankerung des Begriffs auf Gesetzesstufe, erfüllt ist.

§ 3 Verpflichtung des Gemeinwesens

Bislang war die Verpflichtung des Gemeinwesens so formuliert, dass öffentliche Körperschaften bei der Erfüllung ihrer Aufgaben auf die Belange des Natur- und Heimatschutzes Rücksicht nehmen müssen. Wird dieser Terminus durch die Formulierung „die Ziele dieses Gesetzes“ ersetzt, muss das Gemeinwesen bei seinem Handeln (z.B. Gestaltung und Bewirtschaftung von öffentlichen Grünflächen) künftig auch die Förderung der Biodiversität im Auge behalten.

§ 10 Geschützte Objekte

Abs. 1^{bis}

Der sachliche Geltungsbereich von § 10 Abs. 1^{bis} E-TG NHG umfasst Entscheide, welche die Sicherung des Schutzes und der Pflege erhaltenswerter Natur- und Kulturobjekte betreffen. Diesbezüglich ändert sich im Vergleich zum heutigen Recht nichts.

Entscheide im Sinne von § 10 Abs. 1^{bis} E-TG NHG sollen neu mit ihrer Aufnahme in den ÖREB-Kataster rechtswirksam werden. Inhalt des Katasters bilden ausschliesslich positive Verfügungen. Demgegenüber sind negative Verfügungen (Nichtunterschutzstellungen) nach wie vor nicht in den Kataster aufzunehmen (vgl. Datensätze TG-24 bis TG-26 in Anhang 1 zur TG GeoIV). Wie bisher werden die digitalen Daten einer technischen Prüfung durch das AGI als katasterführende Stelle unterzogen (§ 29 Abs. 1 TG GeoIV).

An der gesetzlichen Zuständigkeit der PG für Schutzanordnungen nach § 10 TG NHG wird nichts geändert. Die Einzelheiten des Aufnahmeverfahrens in den ÖREB-Kataster regelt der Regierungsrat in der Verordnung. Eine vorgängige inhaltliche Prüfung von Einzelverfügungen erübrigt sich, wenn der Entscheid auf Gesuch eines Berechtigten nach § 13 TG NHG hin erfolgt. In diesem Fall sind die zuständigen kantonalen Fachstellen gemäss § 3 Abs. 1 RRV NHG bereits heute vorgängig anzuhören. Neu sollen die PG jedoch auf Verordnungsstufe ausdrücklich verpflichtet werden, von Amtes wegen erlassene Einzelverfügungen gemäss § 10 Abs. 1 TG NHG immer auch der zuständigen kantonalen Fachstelle zuzustellen. Sollte diese einen offensichtlichen Mangel feststellen, wäre – wie nach bisherigem Recht – aufsichtsrechtlich dagegen vorzugehen. Im Übrigen gelten betreffend die laufende Aktualisierung des Katasters die Vorschriften in der Geoinformationsgesetzgebung (siehe § 36 TG GeoIV).

Mit der Aufnahme in den Kataster werden die Entscheide rechtswirksam. Bei dieser Vorschrift handelt es sich um eine Ausnahme vom gesetzlichen Grundsatz, dass Einträge im ÖREB-Kataster keine Rechtswirkungen entfalten (vgl. § 35 Abs. 3 TG GeolV i.V.m. Art. 17 des Bundesgesetzes über Geoinformation [GeolG; SR 510.62]). Dem ÖREB-Kataster kann gestützt auf Art. 2 Abs. 3 der Verordnung über den Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREBKV; SR 510.622.4) zusätzliche Publizitätswirkung zuerkannt werden, indem er für bestimmte öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen als Publikationsorgan bestimmt wird. Hierzu bedarf es einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage im kantonalen Recht, welche die Rechtswirkungen der Publikation regelt (vgl. Art. 2 Abs. 3 ÖREBKV; vgl. Bundesamt für Landestopografie swisstopo, Teilrevision der ÖREBKV, Erläuternder Bericht vom 10. August 2018, S. 8 f.¹). Mit der Einführung von § 10 Abs. 1^{bis} E-TG NHG wird der ÖREB-Kataster in Bezug auf Entscheide nach Abs. 1 als kantonales Publikationsorgan erklärt. Die Rechtsfolge ist, dass diese Entscheide erst mit der Publikation im Kataster rechtswirksam werden.

§ 10a Schutz von Bauten, Bauteilen oder Anlagen

Der neue § 10a E-TG NHG nimmt das Anliegen der Motionäre auf, dass bei der Unterschutzstellung von Bauten oder Anlagen der Schutzzumfang bezüglich dem Innern und dem Äusseren genau und differenziert zu definieren ist, und verankert diesen Grundsatz ausdrücklich im Gesetz. Die Differenzierung des Schutzzumfangs erfolgt im Rahmen der Abklärung der Schutzwürdigkeit und ist im Anschluss der in Art. 36 BV sowie § 10 Abs. 2 TG NHG vorgeschriebenen Interessenabwägung im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung zu unterziehen.

Abs. 1 Ziff. 1

§ 10a Abs. 1 Ziff. 1 Erster Satzteil E-TG NHG hält fest, dass sich die Anordnungen in erster Linie auf den Erhalt der äusseren Bausubstanz und die tragenden Bauteile mit Aussenwirkung beziehen.

„äussere Bausubstanz“ und „tragende Bauteile mit Aussenwirkung“:

Bei der äusseren Bausubstanz handelt es sich um die Fassade (inklusive deren Materialisierung und Gliederung durch Türen, Fenster etc.) sowie das Dach (Materialisierung, Form und Dachaufbauten etc.).

Dem Zusammenspiel von Fassaden und Innenraum ist Rechnung zu tragen. Nebst der äusseren Bausubstanz sind daher auch gewisse innere Elemente, namentlich die tragenden Bauteile mit Aussenwirkung zu berücksichtigen. Bei den tragenden Bauteilen mit Aussenwirkung handelt es sich z.B. um Pfeiler und Wände im Innern, die sich im Äusseren widerspiegeln (vgl. nachfolgendes Beispiel Café Odeon, Zürich, in: Innere Werte, Historische Ausstattungen im Denkmal, Denkmalpflege im Thurgau Nr. 20, 2018, S. 42 f.).

¹ https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/6018/61/cons_1/doc_2/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-dl-proj-6018-61-cons_1-doc_2-de-pdf-a.pdf.

Beispiel: Café Odeon, Zürich



„Umgebungsschutz“:

Der zweite Satzteil des neuen § 10a Abs. 1 Ziff. 1 E-TG NHG schliesst die massgebende Umgebung grundsätzlich in den Schutzbereich bei einer Unterschutzstellung mit ein. Jedes Denkmal steht in einem räumlichen Kontext. Denkmal und Umgebung bilden eine räumliche Einheit und stehen miteinander in Wechselwirkung. Die Umgebung gehört deshalb grundsätzlich zum Denkmal. Der wirksame Schutz eines Bauwerks ist undenkbar ohne gleichzeitigen Schutz seiner Umgebung (BGE 109 Ia 185 S. 187). Es ist daher im Einzelfall beim Erlass von Schutzanordnungen zu prüfen, ob und in welchem Mass ein Schutz der Umgebung für die Erhaltung des kulturhistorischen Werts eines Objekts notwendig ist. Eine allfällige Massnahme zum Schutz der Umgebung richtet sich jedoch, wie jede andere Schutzmassnahme, nicht einzig nach der denkmalpflegerischen Beurteilung, sondern untersteht auch der Prüfung, ob eine solche ein überwiegendes öffentliches Interesse begründet und verhältnismässig ist (Art. 36 BV).

Dabei gilt es allerdings zu beachten, dass der Schutz nur die *massgebliche* Umgebung erfasst, d.h. jenen Umgebungsbereich, der zum Wert des Denkmals beiträgt und für die Wirkung des Denkmals erforderlich ist (z.B. ortsbauliche Bezüge zu anderen bedeutenden Objekten des Orts, freie Blickachsen bei besonders wertvollen Objekten wie z.B. dem Schloss Frauenfeld).

Bei herkömmlichen Schutzobjekten (Einzelbauten) beschränkt sich der Umgebungsschutz in der Regel auf die unmittelbare Umgebung und zeitigt kaum Auswirkungen über die betroffene Parzelle hinaus. Unter Umständen ist bei besonders bedeutenden Objekten – analog wie beim Schutz von Ortsbildern – die Umgebung mit raumplanerischen Massnahmen (z.B. Erlass einer entsprechenden Schutzzone oder Freihaltezone) zu sichern.

Abs. 1 Ziff. 2

§10a Abs. 1 Ziff. 2 E-TG NHG hält fest, dass sich die Anordnungen der PG auch auf die weitere innere Bausubstanz wie Decken, Wände, Böden und Ausstattungen sowie die Raumaufteilung und die Vertikalerschliessung beziehen können, sofern diese von herausragender kulturgeschichtlicher Bedeutung sind oder mit der Baute eine untrennbare Einheit bilden. Besondere Umstände können einen gegenüber dem Schutz im Sinne von § 10a Abs. 1 Ziff. 1 E-TG NHG erweiterten Schutz des Gebäudeinnern rechtfertigen. Für den Eigentümer wirkt sich allerdings der Schutz des Gebäudeinnern regelmässig schwerwiegender auf die Nutzungsmöglichkeiten eines Objekts aus als der

Schutz lediglich der äusseren Bauteile. Aus Sicht der Verhältnismässigkeit sind höhere Anforderungen bezüglich des Schutzzumfangs im Innern angezeigt. Eine Unterschutzstellung der inneren Bausubstanz, der Ausstattungen und der Raumaufteilung ist daher nur bei einem überragenden öffentlichen Interesse am Erhalt des kulturellen Erbes zu begründen (Entscheid des Verwaltungsgerichtes VG.2018.124/E vom 11. September 2019 E. 4.2).

Die herausragende Bedeutung zeigt sich – nebst der zeitlichen Dimension (Alter) und dem räumlichen Bedeutungszusammenhang (national, regional, lokal) – insbesondere in den mit dem Objekt verbundenen kulturhistorischen, sachlichen Bedeutungskriterien. Dazu gehören beispielsweise die in der vorhandenen Materie wie auch in den Zeitschichten sicht- und nachweisbaren Einflussfaktoren (wie wirtschaftlich, gesellschaftlich), bestimmte Arten von Ausdrucksformen (architektonisch, künstlerisch) oder bestimmte Fähigkeiten (handwerklich). Sachliche Bedeutungskriterien können jedoch auch immaterieller Natur sein, wie die Zuweisung eines biographischen (Goethe übernachtete im Goldenen Kreuz in Frauenfeld) oder eines heimatkundlichen Wertes. Mit dem Schutz des Innern soll ein herausragendes Zeugnis des baulichen (nationalen, regionalen oder lokalen) Erbes des Kantons Thurgau erhalten werden. Diese Wertung ergibt sich aus dem Nachweis der vorhandenen originalen Substanz (sofern diese massgeblich ist) sowie aus dem wissenschaftlichen Beweis der kulturhistorischen Bedeutung.

Das Vorhandensein einer herausragenden kulturhistorischen Bedeutung des Innern verneinte beispielsweise das Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau bezüglich der Alten Mühle in Horn. So werde nicht dargestellt, dass es sich im Innern um ein seltenes Beispiel einer intakten Gaststätte handeln soll, zudem sei offensichtlich bereits ein wesentlicher Teil des wertvollen Interieurs entfernt und verkauft worden. Im Ergebnis entschied das Verwaltungsgericht, dass einzig die Gebäudehülle in den Schutzplan aufzunehmen sei (VG.2015/178E und 179/E vom 7. September 2016 [TVR 2016 Nr. 9], vgl. nachfolgendes Beispiel Alte Mühle, Horn, in: Innere Werte, a.a.O., S. 49 f.).

Beispiel: Alte Mühle, Horn



Der Schutz des Gebäudeinnern ist sodann gerechtfertigt, wenn dieses mit der äusseren Bausubstanz samt tragender Bauteile eine untrennbare Einheit bildet, d.h. eine Veränderung des Gebäudeinnern die Einheit des Gebäudes weitgehend zerstören würde. Zu

nennen sind an dieser Stelle etwa eine in einem historischen Bauernhaus enthaltene traditionelle Bauernstube mit der typischen Raumhülle aus Holz, dem Ofen und den eingebauten Stubenmöbeln (z.B. Buffet), die zu einem harmonischen Ganzen zusammengewachsen sind. Bei der Beurteilung der Frage, wann die äusseren und die inneren Strukturen eine untrennbare Einheit bilden, ist jedoch nicht zwangsläufig nur auf den Originalzustand des Gebäudeinnern zur Entstehungszeit einer Baute abzustellen. Vielmehr geht es darum, die Spuren der Geschichte (Zeitschichten) zu bewahren, was unter Umständen auch erfolgte kulturhistorisch relevante Umnutzungen und Veränderungen erfassen kann.

Mit Bezug auf den Begriff der Ausstattungen ist klarzustellen, dass darunter in der Regel nur die festen Ausstattungen wie Einbauschränke, Kachelöfen, Fresken, Holzarbeiten, Tapeten, Buntglasfenster etc. und nur in besonderen Ausnahmefällen auch die mobilen Ausstattungen wie Einrichtungsgegenstände, Möbel oder Skulpturen etc. fallen (z.B. Schloss Eugensberg, Salenstein).

Im Folgenden ist ein Beispiel für den herausragenden kulturhistorischen Wert eines Innenraumes im Art-Deco Stil (Boden, Wände/Fenster, Decken und eingebaute Ausstattungen) aufgeführt (vgl. nachfolgendes Beispiel Zum Buechberg, Sulgen, in: Innere Werte, S. 83 ff.).

Beispiel: Wohnhaus „Zum Buechberg“, Sulgen



§ 20a Biodiversitätsstrategie und Massnahmenplan Biodiversität

Wie unter Kap. 1.2. dargelegt, werden die vom Regierungsrat festzulegende Strategie und der zugehörige Massnahmenplan (inkl. Finanzbedarf) die wichtigsten Grundlagen des Vollzugs der aus der Initiative resultierenden Gesetzesbestimmungen bilden. Das Gesetz verpflichtet den Regierungsrat, seine Strategie und die Massnahmen regelmässig auf der Basis einer Wirkungskontrolle zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. Die Entscheidungshoheit liegt zwar beim Regierungsrat; Strategie, Massnahmenplan und Finanzbedarf werden aber mindestens alle vier Jahre mit dem Grossen Rat zu diskutieren sein (vgl. Abs. 3).

§ 21 Spezialfinanzierung Denkmalpflege und Archäologie

Als Folge der Aufteilung in zwei Spezialfinanzierungen muss der Geltungsbereich der bisherigen Bestimmung auf die Bereiche Denkmalpflege und Archäologie eingeschränkt werden. Das führt zur Anpassung des Titels und von Abs. 1.

§ 21a Spezialfinanzierung Natur, Landschaft und Biodiversität

Mit der vorliegenden Bestimmung wird sichergestellt, dass jährlich zusätzlich vier Mio. Franken an Kantonsmitteln für die Förderung der Biodiversität zur Verfügung stehen. Technisch wird dies über eine Spezialfinanzierung abgewickelt. Faktisch wird für die Umsetzung der Massnahmen ein „Topf“ zur Verfügung gestellt, aus dem die erforderlichen Mittel entnommen werden können. Das Gesetz verpflichtet den Kanton, der Spezialfinanzierung jährlich mit dem Budget die erforderlichen sechs Mio. Franken (vgl. Kap. 1.2.) zuzuweisen. Aufgrund des gesetzlichen Auftrags sind die jährlichen Zuweisungen als gebundene Ausgaben zu betrachten. Der Einsatz der Mittel wird weitgehend an den Massnahmenplan Biodiversität geknüpft. Gemäss dem ausdrücklichen Wortlaut von Abs. 1 können aber alle Aufgaben nach den § 17 bis § 20a über die Spezialfinanzierung abgewickelt werden.

Es ist davon auszugehen, dass sowohl Aufwand als auch Ertrag jährlichen Schwankungen unterliegen werden. Deshalb wird mit Abs. 4 die Möglichkeit geschaffen, ab einem Bestand von 24 Mio. Franken auf die jährliche Zuweisung zu verzichten.

Sollte sich aus besonderen Gründen ein erhöhter Finanzbedarf ergeben, kann der Grosse Rat gemäss Abs. 5 zusätzliche Mittel in die Spezialfinanzierung einlegen. Solche Sondereinlagen unterstehen aber den üblichen kreditrechtlichen Zuständigkeiten (über eine Mio. Franken fakultatives Referendum, über drei Mio. Franken obligatorische Volksabstimmung).

Es ist davon auszugehen, dass ein effektiver und effizienter Vollzug des Gesetzes im Bereich Biodiversität auch erhebliche Personalressourcen erfordern wird. Derzeit wird von mehreren zusätzlichen Planstellen ausgegangen; der genaue Bedarf wird sich aber im Rahmen der laufenden Arbeiten an der Strategie und am Massnahmenplan konkretisieren. Abs. 2 stellt klar, dass die entsprechenden Kosten der Spezialfinanzierung belastet werden und damit Teil der zusätzlichen Mittel sein werden.

Über die Verwendung der Mittel und damit auch über die Personalressourcen entscheidet grundsätzlich der Regierungsrat (Abs. 6). Diesbezüglich wurde der Wortlaut von § 21 Abs. 4 E-TG NHG übernommen. In der Praxis wird der Regierungsrat insbesondere im Rahmen der Massnahmenplanung die Mittel einzelnen Projekten und Bereichen zuweisen und die Verfügungsmacht über die so freigegebenen Mittel in die Hand der mit dem Vollzug betrauten Fachstellen legen. So werden Massnahmenplanung und Finanzierung aufeinander abgestimmt.

§ 27b Schutz von Bauten, Bauteilen oder Anlagen gemäss § 10a

Abs. 1

Die meisten PG wählen für die formelle Unterschutzstellung den Weg über Schutzpläne, d.h. Sondernutzungspläne nach dem PBG. Bis anhin enthielten diese Pläne sowie die dazugehörigen Schutz- und Pflegevorschriften allerdings kaum konkrete Aussagen über den Schutzbereich. Erst wenn Eigentümerinnen und Eigentümer an einem geschützten Objekt bauliche Änderungen vornehmen wollen, werden die Schutzmass-

nahmen im Rahmen des Verfahrens zur Erteilung der Eingriffsbewilligung nach § 7 TG NHG – abgestimmt auf das Bauvorhaben – konkretisiert. Einzelne PG wie Frauenfeld oder Kreuzlingen sichern den Schutz von erhaltenswerten Objekten über Einzelentscheide. Im Rahmen dieser Entscheide wird der Schutzzumfang in der Regel differenzierter festgelegt, aber auch hier erfolgt die Konkretisierung des Schutzzumfanges oftmals erst im Zuge einer Eingriffsbewilligung. Wollen Eigentümerinnen oder Eigentümer unabhängig von bevorstehenden baulichen Massnahmen wissen, welche konkreten Einschränkungen für das geschützte Haus gelten, besteht Anspruch auf Erlass einer konkreten Schutzanordnung der PG. Das Gesetz räumt der Gemeinde für den Erlass des entsprechenden Entscheids eine Frist von einem Jahr ein (vgl. § 13 TG NHG). Ein solches Verfahren kann auch mit einem Gestaltungsplanverfahren zeitlich und inhaltlich koordiniert werden. Gleiches gilt im Übrigen auch, wenn die PG eine Anpassung des Schutzplans vornehmen will. Auch ein solches Verfahren kann ohne weiteres mit dem Gestaltungsplanverfahren zeitlich und inhaltlich koordiniert werden.

Aus diesen Ausführungen folgt, dass dem Anliegen der Motionäre (bestehende Schutzmassnahmen sollen bei geschützten Bauten, Bauteilen und Anlagen im Sinne der neuen Bestimmungen überprüft und gelockert werden können, z.B. in Form einer Reduktion des Umgebungsschutzes auf die massgebliche Umgebung oder einer Aufhebung des Schutzes der inneren Bausubstanz, weil diese nicht von herausragender kulturgeschichtlicher Bedeutung ist oder weil sie nicht mit der Baute untrennbar verbunden ist) bereits mit den heutigen Bestimmungen hinreichend Rechnung getragen ist. Der neue § 27b Abs. 1 E-TG NHG dient in diesem Sinne jedoch der Klarstellung und hat somit nur deklaratorischen Charakter.

Klarzustellen ist sodann, dass eine Überprüfung einer alten Schutzverfügung nicht automatisch eine Konkretisierung der Anordnung bedingt. Einzelne Schutzanordnungen (namentlich in Fällen, wo der Schutz mittels Entscheid und nicht durch Schutzplan erfolgt ist) vermögen den Anforderungen von § 10a E-TG NHG unter Umständen zu genügen. Diesem Umstand wird durch den Passus "bei Bedarf" Rechnung getragen.

Abs. 2

Für den Fall, dass rechtskräftige NHG-Einzelverfügungen, die vor dem Erlass von § 10a E-TG NHG in Kraft traten, aus Versehen nicht in den ÖREB-Kataster aufgenommen wurden, ist die Aufnahme in den Kataster im Rahmen der in § 27b Abs. 1 E-TG NHG vorgeschriebenen Überprüfung und Konkretisierung nachzuholen. Auf die Rechtswirksamkeit dieser Anordnungen hat die fehlende Publikation keine Auswirkung. Rechtskräftige negative Schutzanordnungen sind, wie unter § 10 Abs. 1^{bis} E-TG NHG ausgeführt, nicht in den Kataster aufzunehmen.

§ 27c Übertrag Spezialfinanzierungen

Diese Bestimmung bildet die Grundlage für die unter Ziff. 3 dargelegte Umbuchung.

6. Antrag

Wir ersuchen Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, den Gesetzesentwurf Ihrer Beratung zu unterziehen und uns über die Beschlüsse in üblicher Weise zu benachrichtigen.

Die Präsidentin des Regierungsrates

Der Staatsschreiber

Beilage:

- Entwurf des Regierungsrates
- Synopse