

# Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 21. März 2023  
179

<b>EINGANG GR</b>			
19. April 2023			
GRG Nr.	20	BS 52	484

## Botschaft zum Konzept Neuausrichtung Denkmalpflege

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen die Botschaft zum Konzept Neuausrichtung Denkmalpflege.

### 1. Ausgangslage

Die Denkmalpflege ist im Kanton Thurgau immer wieder Gegenstand politischer Diskussionen und parlamentarischer Vorstösse, aber auch rechtlicher und fachlicher Überlegungen. Politisch thematisiert und kritisiert werden u.a. die Rolle des Amtes für Denkmalpflege (ADP), die Zusammenarbeit mit den Politischen Gemeinden sowie der Umfang und der Inhalt des Hinweisinventars (HWI) Bauten. Anspruchsvoll ist der Umgang mit dem Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS): Dieses wurde bislang nur mangelhaft beachtet, wodurch viele Ortsbilder zum Teil wesentlich beeinträchtigt wurden. In der Summe führte dies 2020 zum Projekt Neuausrichtung Amt für Denkmalpflege des Departementes für Bau und Umwelt (DBU).

### 2. Projekt Neuausrichtung Amt für Denkmalpflege

#### 2.1. Zusammenfassung

Das Projekt Neuausrichtung Amt für Denkmalpflege wurde in den Jahren 2020 bis 2022 in zwei Phasen durchgeführt.

In der Phase 1 wurden schwerpunktmässig die Aufgaben, Kompetenzen und Geschäftsprozesse des ADP im Rahmen des geltenden Rechts und der Rechtsprechung überprüft. Zusammengefasst zeigte sich, dass das HWI überarbeitet werden muss, weil es den wissenschaftlich-fachlichen Anforderungen nicht mehr genügt. Überarbeitungsbedarf zeigte sich auch im Bereich Ortsbildschutz und -pflege, da die stark von der heute gebauten Wirklichkeit abweichenden Grundlagen hierfür teilweise aus den

1970er- und 1980er-Jahren stammen. Zudem soll neu die räumliche Bedeutung von erhaltenswerten Objekten berücksichtigt werden, d.h. ob ein Gebäude von nationaler, kantonaler oder kommunaler Bedeutung ist. Dies ermöglicht es, die Aufgabenteilung zwischen den Politischen Gemeinden und dem Kanton zu schärfen und liefert überprüfbare Grundlagen für die Subventionsbemessung.

Aus der Phase 1 wurden zudem verschiedene organisatorische Massnahmen und Optimierungen direkt im ADP umgesetzt, was zu spürbaren Veränderungen führte. Dies waren u.a.:

- Verschriftlichung der Arbeitsprozesse und der Schnittstellen;
- Loslösung der Rechtsmittelverfahren von der Sachbearbeitungs- auf Vorgesetzenebene;
- Entlastung der Bauberatung durch Konzentration der Beitragsbearbeitung bei einer Person;
- Klärung von Ungereimtheiten in der Organisationsstruktur bezüglich Kulturgüterschutz und Querschnittsaufgaben;
- Einrichtung einer Geschäftsleitung.

In der Phase 2 wurde der Handlungsbedarf in konkrete Massnahmen überführt. Priorität hatten die Anwendung des Denkmalbegriffs, die Aufgabenteilung zwischen den Politischen Gemeinden und dem Kanton sowie der Ortsbildschutz und die Ortsbildpflege. Zusammengefasst sind die Ergebnisse der Projektarbeit im vorliegenden Konzept Neuausrichtung Denkmalpflege.

## **2.2. Projektorganisation**

Geführt wurde das Projekt von einem Lenkungsausschuss. Externe Lenkungsausschussmitglieder waren Kurt Baumann, Präsident des Verbands Thurgauer Gemeinden (VTG), und Nott Caviezel, Professor am Lehrstuhl Denkmalpflege und Bauen im Bestand der Technischen Universität Wien.

Ein Soundingboard mit Mitgliedern der Subkommission DBU der Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission (GFK), des Hauseigentümerverbands Kanton Thurgau (HEV), des Thurgauer Heimatschutzes sowie der kantonalen Sektionen des schweizerischen Ingenieur- und Architektenvereins (sia) und des Bundes Schweizer Architektinnen und Architekten (bsa) begleitete den Prozess. Der Einbezug der Politischen Gemeinden und Verbände ist in Kapitel 4 näher beschrieben.

### **3. Konzept Neuausrichtung Denkmalpflege**

#### **3.1. Stossrichtung in Kürze**

Die Neuausrichtung der Denkmalpflege im Kanton Thurgau bezweckt eine Fokussierung auf wichtige Zeugen des baukulturellen Erbes anstelle einer breiten Beschäftigung mit möglichst vielen Bauten älteren Datums. Sie wird mit einer Reduktion der geschützten oder potenziell zu schützenden Objekten einhergehen. Auf den ersten Blick mag dies einer Schwächung der Denkmalpflege gleichkommen, weil damit zahlreiche Objekte der direkten Einflussnahme der Denkmalpflege entzogen werden. Der Regierungsrat ist allerdings überzeugt, dass dank der Fokussierung die tatsächlich schützenswerten Einzelobjekte einen besseren Schutz erfahren. Auch die Ortsbildpflege erhält einen höheren Stellenwert, wo noch intakte Ortsbilder vorhanden sind. Die fachlichen Grundlagen dazu werden durchgehend aktualisiert, sowohl zu Einzelobjekten als auch zu Ortsbildern.

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 Schutzziele 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.

### 3.2. Pakete der Neuausrichtung

Detailliert beschrieben sind die Pakete der Neuausrichtung im Konzept. Nachfolgend werden sie kurz zusammengefasst.

#### **Paket 1: Fachliche Überarbeitung des Hinweisinventars Bauten (HWI); Überführung in ein reduziertes „Inventar der erhaltenswerten und geschützten Objekte“ (IDEGO) mit weniger Objekten**

<b>Grundlage:</b>	wissenschaftliche Arbeit
<b>Inhalt, Massnahmen:</b>	<p>Phase 1: Triage und Neueinreihung</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Fachliche Triage des HWI, Reduktion der Objekte</li> <li>– Fachliche Neueinreihung der Bauten nach räumlicher Bedeutung in Objekte von nationaler, kantonaler oder kommunaler Bedeutung</li> <li>– Ablösung des HWI durch das neue IDEGO</li> </ul> <p>Phase 2: inhaltliche Überarbeitung</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Inhaltliche Überprüfung und Bearbeitung der einzelnen IDEGO-Einträge zwecks präziserer Beschreibung der Erhaltenswürdigkeit und des Schutzzumfangs bei einem Bauvorhaben oder auf Wunsch der Eigentümerschaft</li> </ul>
<b>Zuständigkeit:</b>	ADP
<b>Zeitpunkt:</b>	<p>Phase 1, 2023/2024: Triage und Neueinreihung</p> <p>Publikation des IDEGO voraussichtlich per 1. Januar 2025</p> <p>Phase 2, ab 2025: Inhaltliche Überprüfung der IDEGO-Einträge aus aktuellem Anlass</p>
<b>Kosten:</b>	<p>Phase 1: 1.4 Mio. Franken, finanziert aus der Spezialfinanzierung (NHG-Fonds) gemäss § 20 und § 21 Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Natur und der Heimat (TG NHG; RB 450.1), Kompetenz Regierungsrat</p> <p>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</p>
<b>Mitwirkung:</b>	Politische Gemeinden, beschwerdeberechtigte Organisationen, Eigentümerinnen und Eigentümer bei neuer Betroffenheit

## **Paket 2: Revision der gesetzlichen Grundlagen: Neue Aufgabenteilung zwischen Kanton und Politischen Gemeinden sowie Ablösung des Instruments Schutzplan durch Einzelschutzverfügungen**

<b>Grundlage:</b>	Revision TG NHG und Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Natur und der Heimat (RRV NHG; RB 450.11)
<b>Inhalt, Massnahmen:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Inventar der erhaltenswerten und geschützten Objekte (IDEGO) Verankerung des IDEGO auf Gesetzesstufe (Ablösung des HWI) 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 Entscheid zur Unterschutzstellung oder Nicht-Unterschutzstellung vorliegt.</li> <li>– Neue Aufgabenteilung zwischen Kanton und Politischen Gemeinden: Der Kanton ist neu zuständig für Objekte von nationaler und kantonaler Bedeutung, die Gemeinden für Objekte von kommunaler Bedeutung. Dies betrifft: <ul style="list-style-type: none"> <li>Unterschutzstellung, Nicht-Unterschutzstellung, Entlassung aus dem Schutz</li> <li>Beratung und Ausführungsbegleitung</li> <li>Baubewilligungsverfahren</li> <li>Finanzhilfen</li> </ul> </li> <li>– Einrichtung einer fachlichen Beratung und Unterstützung der Politischen Gemeinden bei Objekten von kommunaler Bedeutung</li> <li>– Regelung der Mitwirkung der Gemeinden bei Objekten von nationaler und kantonaler Bedeutung</li> <li>– Rechtsmittelberechtigung der kantonalen Fachstelle bei Entscheiden der Politischen Gemeinden zu Objekten von kommunaler Bedeutung.</li> <li>– Revision der gesetzlichen Regelungen betreffend die Unterschutzstellung von Einzelobjekten durch Schutzpläne und Wechsel zu Einzelschutzverfügungen</li> <li>– Übergangsrechtliche Regelung des Systemwechsels</li> </ul>
<b>Zuständigkeit:</b>	<p>Gesetz: Grosser Rat</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Botschaft des Regierungsrates voraussichtlich Ende 2023</li> <li>– Beratung und Beschlussfassung Grosser Rat 2024</li> </ul> <p>Verordnung: Regierungsrat</p>
<b>Inkrafttreten:</b>	voraussichtlich per 1. Januar 2025
<b>Mitwirkung:</b>	Öffentliche Vernehmlassung vor der Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat

## Paket 3: Fokussierung der Ortsbildpflege

<b>Grundlage</b>	Teilrevision Kantonalen Richtplan (KRP) und kantonale Ortsbilderfassung (KOBÉ)
<b>Inhalt, Massnahmen:</b>	<p>Phase 1: KRP-Teilrevision 2022/2023, Kapitel 1.10 Siedlung, Kulturdenkmäler sowie Anhang A3, Ortsbildschutzgebiete</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Präzisierung des Amts- und des Gemeindeauftrags Ortsbildschutz</li> </ul> <p>Phase 2: KOBÉ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Fachliche Überarbeitung der erhaltenswerten Ortsbilder als Anwendungshilfe für die Gemeinden</li> <li>– 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 Politischen Gemeinden eine fachliche Grundlage vorliegt, um im Rahmen der Ortsplanung die Interessenabwägung rechtsgenügend vornehmen zu können</li> </ul> <p>Überprüfung und Überarbeitung der wertvollen Ortsbilder des KRP (neu: Ortsbilder von kantonaler oder kommunaler Bedeutung)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Bereitstellung aktualisierter Grundlagen zur Beurteilung und Bewertung der Ortsbilder gemäss KRP</li> <li>– Bereitstellung Perimeter „erhaltenswerte Ortsbilder“ im ThurGIS</li> <li>– Resultat: bereinigter Anhang A3 für die KRP-Teilrevision 2024/2025 oder 2026/2027</li> </ul> <p>Ausblick</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Umsetzung der Planungsgrundsätze und Planungsaufträge Ortsbildschutz aus dem KRP, Kapitel 1.10 Siedlung – Kulturdenkmäler</li> <li>– Gemeindeweise neue Festlegung der Ortsbildschutzgebiete im Rahmen der Ortsplanungsrevisionen</li> </ul>
<b>Zuständigkeit</b>	Phase 1, Teilrevision KRP: Beschluss Regierungsrat, Genehmigung Grosse Rat Phase 2, KOBÉ: ADP
<b>Zeitpunkt</b>	Phase 1: 2023 Phase 2: ab 2024
<b>Kosten:</b>	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.
<b>Mitwirkung:</b>	Öffentliche Bekanntmachung vor der Botschaft des Regierungsrates an den Grosse Rat

## **4. Einbezug der Politischen Gemeinden und von Verbänden**

### **4.1. Beteiligte Akteure**

Folgende Veranstaltungen prägten die Neuausrichtung mit:

- Startworkshop Stellung der Denkmalpflege im Kanton Thurgau, 4. Juli 2018
- Soundingboard, 9. Juni 2021
- Workshop Ortsbildpflege und Ortsbildschutz, 7. April 2022
- Workshop Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden, 3. November 2022
- Austausch Konzept Neuausrichtung Denkmalpflege mit Diskussion, 26. Januar 2023

### **4.2. Wichtigste Ergebnisse des Einbezugs**

Im Workshop zur Ortsbildpflege und dem Ortsbildschutz zeigte sich, dass die Ortsbildpflege mehrheitlich einen hohen Stellenwert bei den Städten und Gemeinden genießt. Dem Willen, die Ortsbilder zu pflegen, stehen aber verschiedene praktische Schwierigkeiten entgegen, hauptsächlich bei der Berücksichtigung des ISOS. Im Zuge der inneren Verdichtung stellt sich vielerorts die Frage, welche Entwicklungen in Ortsbildschutzgebieten möglich sind, zumal die ISOS-Gebiete teilweise weite Teile einer Stadt oder eines Dorfes umfassen. Zur Klärung der Frage fehlt mancherorts das fachliche Wissen. Auch besteht eine Herausforderung darin, öffentliche und private Interessen rechtsgenügend gegeneinander abzuwägen. Positiv beurteilten die Workshop-Teilnehmerinnen und -teilnehmer, dass der Kanton die Grundlagen für die Ortsbildpflege überarbeiten und konkretisieren will.

Das Ergebnis des Workshops zur Aufgabenteilung zwischen Kanton und Politischen Gemeinden war weniger deutlich. Am Anlass herrschte keine Einigkeit, wie eine neue Aufgabenteilung aussehen könnte, wobei sich eine Mehrheit für eine konsequente Aufgabenteilung abzeichnete. Klar hervorgehoben wurden am Anlass dafür, dass ein Wechsel vom Schutzplan zu Einzelschutzverfügungen begrüsst würde, da sie schneller und einfacher umgesetzt werden können.

Der letzte Austausch zum Konzept Neuausrichtung Denkmalpflege war mit rund 90 Vertreterinnen und Vertretern von Politischen Gemeinden und Verbänden gut besucht. Zur Diskussion gestellt wurde das gesamte Konzept Neuausrichtung. Die drei in Kapitel 3 dargestellten Pakete fanden bei den Konsultativabstimmungen grossmehrheitlich Zuspruch. Kritische Punkte wurden aufgenommen und die eingegangenen Anregungen und Hinweise werden in den weiteren Arbeiten berücksichtigt.

## **5. Umsetzung des Konzepts Neuausrichtung Denkmalpflege**

Mit dem vorliegenden Konzept Neuausrichtung Denkmalpflege werden noch keine Entscheide im Bereich des TG NHG und des KRP gefällt. Es zeigt nur den Gesamtzusammenhang auf und wie die einzelnen Massnahmen zusammenspielen. Daher wird es dem Grossen Rat zur Kenntnisnahme unterbreitet. Die Umsetzung des Konzepts Neuausrichtung folgt anschliessend innerhalb der regulären politischen Prozesse.

Ausnahme ist die Überarbeitung des HWI, die priorisiert wird. Es ist ein wichtiges und breit abgestütztes Ergebnis des Projekts Neuausrichtung ADP, dass das HWI fachlich überarbeitet werden muss. Neu sollen im Inventar nur noch Objekte mit ausgewiesenen Denkmaleigenschaften enthalten sein. Überarbeitungsbedarf besteht auch bei der Einreihung der Objekte. Analog dem Bund und anderen Kantonen sollen die Bauten neu anhand ihrer räumlichen Bedeutung eingereiht werden: in Objekte von nationaler, kantonaler und kommunaler Bedeutung.

Erste Pilotarbeiten zeigen, dass bei genauerer Durchsicht zahlreiche bisherige Inventarobjekte ihren Status der Erhaltenswürdigkeit verlieren. Davon profitieren die Eigentümerinnen und Eigentümer, die ein solches Objekt abbrechen oder tiefgreifend umbauen wollen. Die Politischen Gemeinden und der Kanton können ihre denkmalpflegerischen Anstrengungen auf diejenigen Objekte konzentrieren, die im Sinne des Gesetzes und der Granada-Konvention erhaltenswert sind. Das HWI soll deshalb so rasch als möglich in das reduzierte, aber aussagekräftigere IDEGO überführt werden. Das IDEGO wird deutlich weniger Einträge enthalten.

Der Nutzen der Überarbeitung des HWI ist unabhängig von den weiteren Paketen der Neuausrichtung für Eigentümerinnen und Eigentümer sowie für die Politischen Gemeinden hoch. Bei dieser Ausgangslage erschien es dem Regierungsrat gerechtfertigt, die Überarbeitung des HWI inkl. Überführung in das neue IDEGO als erste Massnahme der Neuausrichtung sofort auszulösen.

Mit RRB Nr. 179 vom 21. März 2023 hat der Regierungsrat deshalb dem ADP für die Phase 1 der Überarbeitung des HWI einen zusätzlichen Betrag in der Höhe von insgesamt 1.4 Mio. Franken als Rahmenkredit aus der Spezialfinanzierung gemäss § 21 TG NHG freigegeben.

Gesetzliche Grundlage dafür ist § 20 Abs. 1 TG NHG, wonach der Kanton u.a. Mittel für Untersuchungen, Beratungen, Grundlagenbeschaffung, Studien, Veröffentlichungen sowie für Aufbewahrung und Präsentation, Dokumentation und Ähnliches zur Verfügung stellt. Die Überarbeitung des HWI fällt unter diesen Titel. Zur Erfüllung der Aufgaben gemäss § 17 bis § 20 TG NHG führt der Kanton eine Spezialfinanzierung. Gemäss § 21 Abs. 4 TG NHG entscheidet der Regierungsrat über die Verwendung. Ein Beschluss des Grossen Rates ist nur bei Einlagen aus allgemeinen Mitteln erforderlich (§ 21 Abs. 2 TG NHG), was vorliegend nicht der Fall ist.



**6. Antrag**

Wir ersuchen Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, das Konzept Neuausrichtung Denkmalpflege zur Kenntnis zu nehmen.

Die Präsidentin des Regierungsrates

Der Staatsschreiber

**Beilagen:**

- Konzept Neuausrichtung Denkmalpflege
- Beschlussesentwurf



Entwurf des Regierungsrates

**Beschluss des Grossen Rates über das Konzept Neuausrichtung Denkmalpflege**

vom

Vom Konzept Neuausrichtung Denkmalpflege vom 30. März 2023 wird Kenntnis genommen.

Die Präsidentin des Grossen Rates

Die Mitglieder des Ratssekretariats