



**Volksinitiative betreffend „Änderung Art. 12 der Gemeindeordnung“  
Bericht und Antrag des Gemeinderates betreffend Gültigkeit der Initiative  
und der Empfehlung des Parlaments zuhanden der Volksabstimmung**

Der Gemeinderat

an das

**Gemeindeparlament**

Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

Bei der Gemeindekanzlei wurde am 30. Mai 2018 die Volksinitiative „Änderung Art. 12 der Gemeindeordnung“ mit nachstehendem Wortlaut eingereicht:

*„Mindestens 600 Stimmberechtigte können den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung von Reglementen oder Beschlüssen, die obligatorisch oder fakultativ der Volksabstimmung unterliegen, sowie die Änderung des Zonenplanes und die Unterschutzstellung von Gebäuden verlangen.“*

**Die Begründung der Initianten lautet wie folgt:**

„Auslöser für die Initiative „Änderung Art. 12 der Gemeindeordnung“ ist der Gestaltungsplan Nr. 100 „Sangenfeld West“ welcher zu seiner Verwirklichung zwingend den Abbruch der Arbeitersiedlung an der Thurfeldstrasse vorsieht. Das für dieses Planungsgebiet vorgesehene Gelände umfasst neben einem Grossteil der Parz. Nr. 1346, welche der Zone für öffentliche Bauten angehört, auch Grund und Boden der Arbeitersiedlung. Eine Umzonung des ganzen Planungsgebietes zur 4-geschossigen Wohn- bzw. Wohn- und Gewerbezone konnte erfolgreich mit einem Referendum verhindert werden. Obwohl im Zusammenhang mit diesem Referendum die Initianten mehrfach ihre Absicht verdeutlichten, die Ganzheit der Arbeitersiedlung als wertvolles Kulturobjekt zu erhalten, hielt der Gemeinderat an seinem Ziel fest, den Gestaltungsplan „Sangenfeld West“ unverändert umzusetzen und die Arbeiterhäuser zum Abbruch freizugeben. Die einzige Möglichkeit, in weiteren Schritten diesen zu verhindern, erfordert die vorliegende Änderung des Gemeindereglementes. Der Annahme dieser Initiative folgt gleichzeitig ein Ausbau der Volksrechte. Die Bevölkerung erhält die Möglichkeit, auch in anderen Fällen ein liebgewordenes Stück Dorfbild unter Schutz zu stellen. Blicken wir in die Vergangenheit zurück, hätte dieses Volksrecht damals schon existiert, würde mit grosser Wahrscheinlichkeit das alte, repräsentativ-behäbige Kantonalbankgebäude noch bestehen, wäre die charakteristische Kleinräumlichkeit der unteren Rathausstrasse noch ablesbar und, vielleicht, die ehemalige Teigwarenfabrik nicht derart sorglos kassiert worden. Zur Erinnerung: Anstelle des Paradeobjektes „Zum Trauben“ stünde heute ein Geschäftshaus, hätten sich nicht initiative Weinfelder Bürgerinnen und Bürger vehement gegen diese „Neugestaltung“ unseres Dorfkerns gewehrt.

Wir bitten Sie, diese Initiative zu unterstützen. Komitee „Pro Arbeitersiedlung“

## **Zustandekommen**

Gemäss § 93 des Gesetzes über das Stimm- und Wahlrecht (StWG) lässt die Gemeinde aufgrund des Stimmregisters bescheinigen, welche Unterzeichnenden stimmberechtigt sind. Sie stellt fest, ob das Begehren zustande gekommen ist und veröffentlicht das Ergebnis.

Gemäss Art. 12 Gemeindeordnung (GO) ist für das Zustandekommen eines Volksbegehrens die Unterschrift von mindestens 600 Stimmberechtigten erforderlich. Aufgrund der Überprüfung anhand des Stimmregisters ist das Volksbegehren betreffend „Änderung Art. 12 der Gemeindeordnung“ mit 665 Stimmen zustande gekommen. Der Gemeinderat Weinfelden hat das Zustandekommen der Initiative mit Beschluss vom 5. Juni 2018 formell bestätigt.

## **Vorgehen, Zuständigkeiten**

Gemäss Art. 29 Ziffer 3. lit. c GO obliegt es dem Gemeindeparlament, zu Initiativvorschlägen Stellung zu nehmen und allfällige Gegenvorschläge auszuarbeiten.

Bezüglich Fristen ist auf die Bestimmungen von § 94 StWG abzustellen: Innert eines Jahres nach Einreichung einer Initiative hat die zuständige Gemeindebehörde – also das Gemeindeparlament – über die Initiative zu beschliessen. Innert weiterer sechs Monate ab diesem Beschluss ist die Initiative der Volksabstimmung zu unterbreiten. Mit der Vorlage des Geschäfts an das Gemeindeparlament an der Sitzung vom 13. September 2018 wird die Frist eingehalten. Mit dem voraussichtlichen Abstimmungstermin vom 25. November 2018 oder vom 10. Februar 2019 sind die weiteren Vorgaben erfüllt.

Es liegt überdies in der Zuständigkeit des Gemeindeparlaments, über die materielle Gültigkeit der Initiative zu befinden. Ein negativer Entscheid in dieser Frage wäre rechtsmittelfähig und könnte von den Initianten weitergezogen werden. Eine gültige Initiative wird mit Antrag auf Zustimmung oder Ablehnung zuhanden der Volksabstimmung beraten. Sodann könnte das Gemeindeparlament im Falle einer Ablehnung des Begehrens einen eigenen Gegenvorschlag ausarbeiten, welcher dann gemäss kantonalem Abstimmungsverfahren ebenfalls der Volksabstimmung zu unterbreiten wäre.

## **Zur Frage der Gültigkeit**

Über die Gültigkeit einer Initiative entscheidet gemäss § 94 StWG die zuständige Gemeindebehörde. Eine Initiative, deren Begehren im ordentlichen Behandlungsverfahren nicht dem obligatorischen oder fakultativen Referendum untersteht, ist auf kantonaler Ebene nicht gültig (§ 26 in Verbindung mit §§ 36 und 43 Kantonsverfassung (KV)). Die Gemeindeordnung sieht sinngemäss die gleiche Regelung vor. Gemäss Art. 12 GO können mindestens 600 Stimmberechtigte den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung von Reglementen oder Beschlüssen verlangen, die obligatorisch oder fakultativ der Volksabstimmung unterliegen.

Gemäss Art. 9 Ziff. 1 GO muss der Erlass und die Änderung der Gemeindeordnung der Gemeinde zur Abstimmung unterbreitet werden. Es handelt sich um ein obligatorisches Referendum. Die vorerwähnte Voraussetzung ist somit erfüllt und diesbezüglich bestehen keine Zweifel an der Gültigkeit.

Gemäss § 4 Gesetz über die Gemeinden (GemG) bestimmt die Gemeindeordnung die weiteren Zuständigkeiten der Stimmberechtigten.

Gemäss § 4 Abs. 1 Planungs- und Baugesetzes (PBG) erlässt die Gemeinde den Rahmennutzungsplan, bestehend aus Zonenplan und Baureglement. Diese Befugnis kann dem Gemeindeparlament übertragen werden. Vorbehalten bleibt das fakultative Referendum gemäss § 16 Absatz 1 GemG.

Gemäss § 4 Abs. 3 PBG erlässt die Gemeindebehörde Richt-, Sondernutzungs- und Landumlegungspläne und trifft die zur Erschliessung notwendigen Massnahmen. Vorbehalten bleibt das fakultative Referendum gemäss § 24 Absatz 3.

Gemäss § 19 Abs. 3 PBG konkretisieren die Gemeinden die Vorgaben des Regierungsrates in ihren Rahmennutzungsplänen und können weitere Nutzungszonen sowie überlagernde Zonen festlegen.

Gemäss § 24 Abs. 1 PBG legt der Gestaltungsplan den Perimeter der einbezogenen Grundstücke fest und regelt, soweit erforderlich:

...

8. Massnahmen zum Schutz von Kultur- oder Naturobjekten.

...

Gemäss § 10 Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Natur und Heimat (NHG) sichern die Gemeinden Schutz und Pflege erhaltenswerter Objekte in erster Linie durch Reglemente oder Nutzungspläne nach Baugesetz. Zum gleichen Zweck können die Gemeindebehörden Anordnungen über erhaltenswerte Einzelobjekte durch Entscheid treffen. Die Anordnungen der Gemeinden können in Eingliederungs- oder Gestaltungsvorschriften, Abbruchverboten, Nutzungsbeschränkungen, umfassenden Eingriffsverboten oder Bewirtschaftungsvorschriften bestehen. Sie haben den Grundsatz der Verhältnismässigkeit in sachlicher und örtlicher Hinsicht zu wahren.

Die Unterschutzstellung von Gebäuden kann somit auf verschiedene Weise erfolgen. Sie erfolgt aber in keinem der vorstehenden Möglichkeiten aufgrund einer Unterschriftensammlung, beziehungsweise einer Volksabstimmung. Dieses Vorgehen ist nicht vorgesehen, wird aber auch nicht explizit ausgeschlossen.

Das Verlangen nach Unterschutzstellung müsste als Auftrag an den Gemeinderat verstanden werden. Nach angenommenen Initiativen mit dem Verlangen der Unterschutzstellung von Gebäuden müsste der Gemeinderat den Unterschutzstellungsprozess gemäss NHG bzw. PGB und Baureglement einleiten. Daraus resultieren würde ein Entscheid, der rechtsmittelfähig ist.

Im Wegweiser durch die Thurgauer Verfassung von Philipp Stähelin (N 2 zu § 27 KV) wird darauf hingewiesen, dass die Gültigkeitskontrolle mit einer „gewissen Zurückhaltung“ auszuüben sei. Im Sinne eines „in dubio pro populo“ (im Zweifel für das Volk) seien Begehren, deren inhaltliche Zulässigkeit zweifelhaft erscheine, dem Volk vorzulegen, sofern eine rechtskonforme Interpretation nicht wenigstens denkbar und nicht völlig ausgeschlossen sei. Bezüglich der Durchführbarkeit reichen allfällige Vollzugsschwierigkeiten zur Annahme der Ungültigkeit nicht aus. Vielmehr müssen sich objektive, unüberwindliche Hindernisse stellen.

Der Gemeinderat kommt daher zum Schluss, die Initiative „Änderung Art. 12 der Gemeindeordnung“ sei inhaltlich als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterbreiten, falls sie nicht zurückgezogen wird.

## **Materielle Erwägungen**

### **Der Schutz von Kulturobjekten**

Das Thurgauer Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Natur und der Heimat von 1992 (NHG) verlangt, dass „...das kulturgeschichtliche Erbe, insbesondere erhaltenswerte Objekte, ... zu schützen und zu pflegen“ sind. Erhaltenswerte Objekte im Sinne dieses Gesetzes können unter anderem sein: „Siedlungen, Siedlungsteile, Baugruppen sowie Bauten, Bauteile oder Anlagen samt Ausstattung und Umgebung von kulturgeschichtlicher Bedeutung, die sich zum Beispiel durch architektonisch-formale oder handwerkliche Qualitäten auszeichnen“.

Die Gemeinden müssen gemäss Gesetz den Schutz und die Pflege solcher erhaltenswerter Objekte „in erster Linie durch Reglemente oder Nutzungspläne“ sichern. Sie leisten Beiträge an die Kosten von

Massnahmen zum Schutz und zur Pflege erhaltenswerter Objekte. Hinweise auf erhaltenswerte Objekte ergeben sich vor allem aus Inventaren, Sach- und Richtplänen des Bundes, des Kantons und der Gemeinden.

Zusammengefasst sind die Gemeinden gemäss NHG verpflichtet, Kulturobjekte unter Schutz zu stellen, wenn sie als erhaltenswert beurteilt werden. Die Frage, was erhaltenswert ist, wird geklärt, indem Inventare oder Pläne des Bundes, des Kantons oder der Gemeinde konsultiert werden.

Es bestehen vier verschiedene Möglichkeiten, ein Objekt unter Schutz zu stellen: Per Einzelverfügung, mittels Gestaltungsplan, mittels eines Schutzplans oder im Rahmen der Ortsplanung. Die Weinfelder Instrumente wurden durch den Gemeinderat in den letzten 15 Jahren stets mittels Plangenehmigungsverfahren angepasst – also in dem Verfahren, in welchem ein Schutzplan erlassen werden kann.

### **Die Inventare und Pläne**

Obwohl das NHG seit 1992 gilt, kennt die Gemeinde Weinfelden schon deutlich länger den Schutz von Bauten und von Naturobjekten. Seit 1984 bestehen Pläne respektive Verzeichnisse, mittels welcher bestimmte Gebäude und Naturobjekte unter Schutz gestellt sind. Entgegen der Auffassung, dass es in Weinfelden an Sensibilität im Umgang mit Kulturobjekten mangle, beweist diese Tatsache klar das Gegenteil.

Ein wichtiges Thema für die Gemeinde ist aktuell die Überarbeitung der Ortsplanung. Derzeit sind Baureglement, Zonenplan und Richtplan beim Kanton zur Genehmigung. Als nächsten Schritt hat die vom Gemeinderat eingesetzte Kommission das Thema Natur- und Kulturobjekte bearbeitet. Ab Herbst 2016 wurde geprüft, wo Handlungsbedarf besteht. In Bezug auf die Kulturobjekte sind folgende Fragen massgebend:

- Welche geschützten Bauten verdienen weiterhin einen Schutz?
- Sind weitere Bauten unter Schutz zu stellen?

Für die Klärung dieser Fragen wurde das gültige „Verzeichnis der bedeutsamen Bauten und Anlagen“ der Gemeinde Weinfelden verwendet – aber nicht nur dieses. Auch das Hinweisinventar der Denkmalpflege des Kantons Thurgau und das ISOS (Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz; Bundesinventar) wurden beigezogen.

Nach einer ersten Bearbeitung durch die Kommission wurden Listen erstellt, welche in der Folge der Denkmalpflege des Kantons Thurgau unterbreitet und mit dieser Amtsstelle besprochen wurden. Die Denkmalpflege prüfte diesen Zwischenstand akribisch und bewertete die Vorschläge der Kommission. Eine der Konsequenzen aus diesem Schritt war, dass über 20 Gebäude gemeinsam von Denkmalpflege und Gemeinde begutachtet wurden. So konnte die Kommission anschliessend entscheiden, für welche Gebäude eine Unterschutzstellung erfolgen soll und bei welchen dieser Schritt unterbleiben soll.

Diese Bereinigung, welche auf Basis der Beurteilung der Denkmalpflege erfolgte, ermöglichte dann die Erstellung eines Schutzplans. Dieser liegt im Entwurf vor. Er zeigt auf, welche Gebäude künftig, respektive weiterhin unter Schutz stehen sollen. Dieser Plan wurde im August 2018 dem Kanton zur Vorprüfung unterbreitet. Danach sollen die Grundeigentümer informiert werden. Erst nach einer öffentlichen Auflage dieses Plans, nach allfälligen Rechtsmittelverfahren sowie der Genehmigung durch das Departement für Bau und Umwelt entfaltet der Plan Wirkung. Konkret wird ein Abbruch eines Gebäudes, welches auf diesem Plan eingezeichnet ist, kaum mehr möglich sein.

### **Was bedeutet „Unterschutzstellung“?**

Das Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Natur und der Heimat sorgt unter anderem dafür, dass wichtige Bauten erhalten und fachgerecht unterhalten werden. Die Anordnungen der Gemeinden können gemäss NHG in Eingliederungs- oder Gestaltungsvorschriften, Abbruchverboten, Nutzungsbeschränkungen, umfassenden Eingriffsverboten oder Bewirtschaftungsvorschriften bestehen. Sie haben den Grundsatz der Verhältnismässigkeit in sachlicher und örtlicher Hinsicht zu wahren. Eingriffe in Objekte, die geschützt sind, bedürfen einer Bewilligung. Unterhalt und Pflege im üblichen Rahmen sind

davon ausgenommen. Zuständig ist die Ortsbehörde. Die zuständigen Fachstellen des Kantons, namentlich das Amt für Denkmalpflege, beraten Ortsbehörde und Gesuchsteller.

Die Unterschutzstellung bedeutet somit für die Eigentümer der betreffenden Liegenschaften auch eine massive Beschränkung ihrer Eigentumsrechte.

Eine Unterschutzstellung setzt voraus, dass ein Gebäude üblicherweise in einem Verzeichnis oder einem Plan entsprechend aufgeführt ist. Die Eigentümerin oder der Eigentümer hat aber die Möglichkeit, sich gegen eine Unterschutzstellung zu wehren. Wenn die Gemeinde, wie aktuell im Gange, einen neuen Schutzplan erarbeitet, kann der Eigentümer oder die Eigentümerin gegen eine Unterschutzstellung opponieren. Wenn ein Gebäude im ISOS, im Hinweisinventar der Denkmalpflege und im bisherigen Verzeichnis der Gemeinde entsprechend aufgeführt ist, dürfte es schwierig sein, erfolgreich gegen eine Unterschutzstellung zu opponieren. Wenn hingegen Gebäude in keinem der zu konsultierenden Pläne oder in keiner Liste aufgeführt sind, fehlt eine wichtige Grundlage für die Unterschutzstellung. Ein Rechtsmittelverfahren gegen eine Unterschutzstellung wäre in diesem Fall erfolgsversprechend.

### **Zahlen für Weinfeld**

Der fachgerechte Unterhalt von alten Gebäuden ist eine aufwändige Angelegenheit. Deshalb leisten der Kanton und die Gemeinde Beiträge an den Unterhalt von geschützten Bauten. Im Gegenzug ist der Eigentümer oder die Eigentümerin verpflichtet, das Gebäude zu erhalten. Die Gemeinde hat in den letzten Jahren folgende Beiträge an den Unterhalt geschützter Bauten geleistet:

- 2017	Fr.	18'700.00
- 2016	Fr.	96'080.00
- 2015	Fr.	163'570.00
- 2014	Fr.	175'440.00
- 2013	Fr.	82'540.00
- 2012	Fr.	42'125.00
- 2011	Fr.	55'283.00
- 2010	Fr.	174'766.00

Im Durchschnitt dieser acht Jahre leistete die Gemeinde jährlich rund 100'000 Franken an den fachgerechten Erhalt von geschützten Bauten. Die kantonale Denkmalpflege leistete Beiträge in der gleichen Grössenordnung. Der Betrag, den die Eigentümer aufwendeten, ist allerdings jeweils bedeutend höher.

Im Entwurf des neuen Schutzplans sind insgesamt 280 Gebäude respektive Gebäudeteile aufgeführt. Dies zeigt auf, dass es der Gemeinde sehr ernst ist mit dem Schutz historischer Bausubstanz. Dies bedeutet Auflagen für die Eigentümer und finanzielle Verpflichtungen für die Gemeinde.

### **Bereits erfolgte Revision der Gemeindeordnung 2018**

Gemeindeparlament und Gemeinderat haben sich in den Jahren 2017 und 2018 intensiv mit der Revision der Gemeindeordnung befasst. Resultat ist eine revidierte Gemeindeordnung 2018, die am 23. September 2018 der Volksabstimmung unterbreitet wird. Die Einführung einer neuen Regelung, mit der die Stimmbürger die Unterschutzstellung von Gebäuden verlangen können, war in der gesamten Revision nie ein Thema. Soweit bekannt, kennt auch keine andere Thurgauer Gemeinde eine solche Regelung.

## **Entschädigungsfrage**

In Zusammenhang mit der Umzonung und der Unterschutzstellung von Parzellen und Objekten muss auch die Frage der Entschädigungspflicht geklärt werden. Das Raumplanungsgesetz des Bundes (RPG) sieht unter gewissen Voraussetzungen einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen entstehen, vor. Auch im PBG des Kantons Thurgau und im Gesetz über die Enteignung gibt es Anhaltspunkte. Die Rechtspraxis zur Frage der sogenannten materiellen Enteignung ist einzelfallbezogen. Erst ein entsprechendes Verfahren würde Klarheit bringen, ob die Gemeinde eine Entschädigung leisten muss oder nicht.

## **Wie geht es weiter?**

Mit der Annahme der Initiative würde die Gemeindeordnung geändert. Die Änderung muss durch die Kantonsregierung genehmigt werden. Nach dieser Genehmigung wäre es künftig so, dass der Gemeinderat nach per Volksabstimmung angenommenen Volksinitiativen zur Unterschutzstellung von Gebäuden, den Unterschutzstellungsprozess anschieben muss. Dem Grundeigentümer bleibt die Möglichkeit, gegen die Verfügung der Unterschutzstellung den Rechtsmittelweg zu beschreiten. Aufgrund der in diesen Fällen wahrscheinlich fehlenden fachlichen Begründung zur Unterschutzstellung hat der Grundeigentümer grosse Chancen, im Rechtsmittelverfahren Erfolg zu haben.

## **Zusammenfassend ist festzuhalten:**

- Bei der Unterschutzstellung von Objekten handelt es sich um ein fachliches Thema. Die Gemeinde Weinfelden beweist seit 1984, dass sie dieses Thema sehr ernst nimmt. Gerade im laufenden Jahr wurde in enger Zusammenarbeit mit der Fachstelle des Kantons der Schutzplan überarbeitet, darin sind insgesamt 280 Gebäude und Gebäudeteile aufgeführt.
- Eine Unterschutzstellung stellt einen massiven Eingriff in die Eigentumsrechte der Liegenschaftsbesitzer dar. Durch die Unterschutzstellungsmöglichkeit per Unterschriftensammlung wird der fachliche Aspekt ausgehebelt und es wird möglich, willkürlich Liegenschaften unter Schutz zu stellen, beziehungsweise mindestens den Unterschutzstellungsprozess anzuschieben.
- Möchte ein Liegenschaftsbesitzer seine Liegenschaft unter Schutz stellen lassen, kann er dies beantragen. Eine Unterschriftensammlung und eine Volksabstimmung sind nicht nötig.
- Die Gemeinde und auch der Kanton können aufgrund fachlicher Erkenntnisse eine Unterschutzstellung verfügen. Ist eine Unterschutzstellung angezeigt, handeln Gemeinde und Kanton von sich aus, ohne Unterschriftensammlung und Volksabstimmung.
- Sind eine Unterschriftensammlung und eine Volksabstimmung für die Unterschutzstellung nötig, ist davon auszugehen, dass Liegenschaftsbesitzer sich gegen die Unterschutzstellung wehren und Kanton und Gemeinde diese nicht befürworten, beziehungsweise für nötig halten. Liegenschaftsbesitzern steht bei einer Unterschutzstellung der Rechtsweg offen.
- Stimmbürgerinnen und Stimmbürger dürfen den Anspruch haben, dass Volksentscheide umgesetzt werden. Dies ist im vorliegenden Fall alles andere als sicher, da die Chancen der Liegenschaftsbesitzer, bei der Beschreitung des Rechtswegs Erfolg zu haben, sehr gross sind.

Der Gemeinderat gelangt aus diesen Gründen einstimmig zur Auffassung, dass die Initiative „Änderung Art. 12 der Gemeindeordnung“ abzulehnen sei.

## **A n t r ä g e**

- 1. Die Initiative „Änderung Art. 12 der Gemeindeordnung“ sei gültig zu erklären.**
- 2. Die Initiative „Änderung Art. 12 der Gemeindeordnung“ sei mit dem Antrag auf Ablehnung der Volksabstimmung zu unterbreiten.**
- 3. Auf die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags sei zu verzichten.**

GEMEINDERAT WEINFELDEN

Der Gemeindepräsident: Max Vögeli

Der Gemeindegeschreiber: Reto Marty

Weinfelden, 28. August 2018