



VG.2025.7/E

**Das Verwaltungsgericht
des
Kantons Thurgau**

in der Besetzung:

Dr. M. Randacher, Vizepräsidentin
D. Clematide
S. Krauter
C. Locher
S. Zlabinger
J. Laager, Gerichtsschreiber

hat am 11. März 2026

in Sachen

A AG,

Beschwerdeführerin 1

B AG,

Beschwerdeführerin 2

beide v.d. RA Dr. Mike Gessner,

gegen

**Departement für Inneres und
Volkswirtschaft des Kantons Thurgau,
Generalsekretariat, Promenadenstrasse 8,
8510 Frauenfeld**

Vorinstanz

und

**Politische Gemeinde Arbon,
Hauptstrasse 12, 9320 Arbon**

verfahrensbeteiligte Gemeinde

sowie

Verein D,

Verfahrensbeteiligter

v.d. RA Dr. Andreas Brauchli,

betreffend **Gestaltungsplan "E"/Rechtsmittelberechtigung**

- Entscheid vom 26. November 2024
- Beschwerde vom 13. Januar 2025

entschieden:

1. Auf die Beschwerde der Beschwerdeführerin 1 wird nicht eingetreten.
2. Die Beschwerde der Beschwerdeführerin 2 wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
3. Die Verfahrensgebühr wird auf Fr. 5'000.-- festgesetzt und den Beschwerdeführerinnen 1 und 2 unter solidarischer Haftbarkeit und unter Verrechnung mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 5'000.-- auferlegt.
4. Die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 haben unter solidarischer Haftbarkeit den Verfahrensbeteiligten mit Fr. 1'500.-- zuzüglich 8.1% Mehrwertsteuer ausseramtlich zu entschädigen.
5. Mitteilung an:
 - RA Dr. Mike Gessner, zuhanden der Beschwerdeführerinnen
 - Departement für Inneres und Volkswirtschaft des Kantons Thurgau, Generalsekretariat, Staubeggstrasse 3, 8510 Frauenfeld
 - Politische Gemeinde Arbon, Hauptstrasse 12, 9320 Arbon
 - RA Dr. Andreas Brauchli, zuhanden des Verfahrensbeteiligten

Rechtsmittel

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach der Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde erhoben werden. Sie hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und Urkunden, auf die sich die Partei als Beweismittel beruft, sind beizulegen. Die Beschwerde muss spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben werden.

Sachverhalt

Mit Beschluss vom 22. November 2021 gab der Stadtrat der verfahrensbeteiligten Gemeinde den Gestaltungsplan E, der die Liegenschaften Nrn. xx und yy, Grundbuch Arbon, umfasst, zur öffentlichen Auflage frei, wobei auf der Liegenschaft Nr. xx, auf welcher sich aktuell noch das Hotel F befindet, die Erstellung zweier Hochhäuser vorgesehen ist (act. 14.14 der Akten der Vorinstanz [nachfolgend "act." zitiert], vgl. auch die Visualisierung im "G" vom 5. April 2019 [act. 14.11] sowie das Dossier "Gestaltungsplan E", eingereicht von der Vorinstanz mit Eingabe vom 10. September 2025). Während der Auflagefrist erhob unter anderem der Verfahrensbeteiligte mit Eingabe vom 15. Dezember 2021 Einsprache mit dem Antrag, der Gestaltungsplan sei abzulehnen, wobei auch beantragt wurde, das Projekt sei von einer übergeordneten Fachinstanz, namentlich der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK), begutachten zu lassen (act. 14.18). Am 25. April 2022 verzichtete die verfahrensbeteiligte Gemeinde auf die Einholung eines Gutachtens der ENHK bzw. der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege (EKD) (act. 14.22). Mit Entscheid vom 11. Juli 2022 wies die verfahrensbeteiligte Gemeinde die Einsprache des Verfahrensbeteiligten gegen den Gestaltungsplan E ab (act. 14.25).

Nachdem gegen den Gestaltungsplan E das fakultative Referendum zustande gekommen war, beschloss die verfahrensbeteiligte Gemeinde, die Urnenabstimmung über den Gestaltungsplan gleichzeitig mit jener über die revidierte Ortsplanung durchzuführen. Diese fand am 18. Juni 2023 statt, wobei beide Vorlagen angenommen wurden. Die vom Verfahrensbeteiligten zuvor während der öffentlichen Auflage des Rahmennutzungsplanes (bestehend aus Zonenplan und Baureglement [nachfolgend BauR] samt Konzept zur Anordnung höherer Häuser und Hochhäuser) dagegen erhobene Einsprache wies die verfahrensbeteiligte Gemeinde mit Entscheid vom 25. April 2023 ab (in act. 4).

Gegen die abschlägigen Einspracheentscheide vom 11. Juli 2022 und 25. April 2023 (in act. 4) erhob der Verfahrensbeteiligte, nun vertreten durch RA Dr. Andreas Brauchli, am 7. Juli 2023 beim Departement für Bau und Umwelt (DBU) Rekurs mit folgenden Rechtsbegehren:

- " 1. Die Einspracheentscheide des Stadtrates Arbon vom 11. Juli 2022 und 25. April 2023 seien aufzuheben.
2. Es sei ein Gutachten der ENHK (eventuell zusammen mit der EKD) einzuholen zur Frage, ob die durch die geänderte Ortsplanung (Zonenplan und Baureglement) bzw. durch den Gestaltungsplan E ermöglichten Hochhäuser auf Parzelle xx mit den bundesrechtlichen Vorgaben im ISOS vereinbar sind.
3. Die Vorinstanz sei anzuweisen, die Ortsplanung und den Gestaltungsplan E auf das Ergebnis des Fachgutachtens abzustimmen.

Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zuzüglich Mehrwertsteuer."

Das DBU überwies die Sache aufgrund des Ausstandes des Departementschefs (früherer Stadtpräsident der verfahrensbeteiligten Gemeinde) an die Vorinstanz zur Weiterbearbeitung (in act. 30). Der gegen die Rahmennutzungsplanung erhobene Rekurs, für welchen ein separates Verfahren eröffnet worden war, wurde durch das DIV mit Entscheid vom 13. Dezember 2023 als durch Rückzug erledigt abgeschlossen (vgl. act. 27 und 29).

An dem gegen den Gestaltungsplan E erhobenen Rekurs, der unter der Nr. 215/2023 eröffnet wurde, liess sich die Beschwerdeführerin 1 am Verfahren beteiligen. Sie erstattete mit Eingabe vom 22. Januar 2024 eine Vernehmlassung und beantragte bei der Vorinstanz unter anderem den Erlass eines förmlichen Vorentscheides zur Frage der Legitimation des Verfahrensbeteiligten (act. 15). Am 9. Juli 2024 liess auch die Beschwerdeführerin 2 mitteilen, dass sie sich ebenfalls am Rekursverfahren beteilige (act. 28).

Nach einem Schriftenwechsel erliess die Vorinstanz am 26. November 2024 einen Vorentscheid mit folgenden Anordnungen:

- " 1. Es wird festgestellt, dass der Rekurrent im Rekursverfahren Nr. 215/2023 legitimiert ist.
2. Es wird festgestellt, dass der Verein K im Rekursverfahren Nr. 215/2023 nicht Partei ist.
3. Die Verfahrenskosten und die Parteientschädigung verbleiben bei der Hauptsache."

Gegen diesen Vorentscheid erhoben die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 am 13. Januar 2025 Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau mit folgendem Rechtsbegehren:

- " 1. Der Vorentscheid Nr. 215/2023 vom 26. November 2024 sei, mit Ausnahme von dessen Dispositiv-Ziffer 2, aufzuheben.
2. Die Legitimation des privatrechtlichen Vereins Verein D seien stattdessen zu verneinen, womit auf den Rekurs vom 7. Juli 2023 nicht einzutreten bzw. dieser abzuweisen ist; eventualiter sei die Angelegenheit zur erneuten, verbesserten Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen.
3. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Vereins Verein D sowie, eventualiter, des Vereins Verein K."

Zur Begründung machten die Beschwerdeführerinnen im Wesentlichen geltend, dass es auf der Liegenschaft Nr. xx weder ein NHG-Schutzobjekt gebe noch diese Liegenschaft als rechtlich relevante Umgebung eines NHG-Schutzobjektes geschützt sei. Hieraus könne der Verfahrensbeteiligte keine Legitimation ableiten, wobei irrelevant sei, dass die Liegenschaft Nr. xx im ISOS aufscheine. Unzutreffend sei zudem, dass die Vorinstanz davon ausgehe, dass die Überlagerung mit einer Gestaltungsplanpflicht dazu diene, den Vorgaben des ISOS nachzukommen und das betreffende Ortsbild im Sinne von § 10 des Gesetzes zum Schutz und zur Pflege der Natur und der Heimat (TG NHG, RB 450.1) zu schützen. Hochhäuser, wie sie auf der Liegenschaft Nr. xx erstellt werden sollen, benötigten zwingend eine Grundlage in Form eines Sondernutzungsplanes. Dass im Rahmen des Planungsberichts zum Gestaltungsplan E nebst vielen anderen Grundlagen und Rahmenbedingungen auch noch das ISOS mit seiner Umgebungsschutzzone U-Zo I angesprochen werde, vermöge daran nichts zu ändern. Für die Liegenschaft Nr. xx sei die Zuweisung zu bzw. die

Überlagerung mit einer Schutzzone, wie sie sowohl das aktuelle als auch das neue BauR der verfahrensbeteiligten Gemeinde kenne, als nicht erforderlich bezeichnet worden. Das Grundstück gehöre vielmehr nach neuer Rahmennutzungsplanung zur Kernzone, deren Zonenvorschriften keinerlei Anhaltspunkte für ein einzuhaltendes Schutzziel enthielten. Dass die auf der anderen Seite der L-Strasse geschützten Objekte (M-Komplex) einen bis zur Liegenschaft Nr. xx reichenden Umgebungsschutz begründen sollen, sei eine unbelegte Behauptung der Vorinstanz. Nach dem TG NHG sei ein Einzelobjekt und allenfalls noch der Vorgarten dieser Gebäude geschützt, was aber keine grundeigentümergebundene Auswirkungen auf andere Grundstücke haben könne.

Mit Eingabe vom 20. Januar 2025 teilte die verfahrensbeteiligte Gemeinde mit, dass auf eine Vernehmlassung verzichtet werde.

Mit Vernehmlassung vom 28. Januar 2025 beantragte die Vorinstanz die Beschwerdeabweisung. Unberechtigt sei der Vorwurf, der angefochtene Vorentscheid sei unzureichend begründet. Als nahe von der Liegenschaft Nr. xx liegende Schutzobjekte seien nicht nur der M-Komplex ennet der L-Strasse, sondern ausdrücklich auch die nördlich an die Bauparzelle angrenzende Liegenschaft Nr. zz mit einem geschützten Gebäude erwähnt worden. Entgegen den Vorbringen der Beschwerdeführerinnen sei die massgebliche Umgebung eines Schutzobjektes nicht per se auf dessen Vorgartenbereich beschränkt, sondern umfasse denjenigen Bereich, der zum Wert des Denkmals beitrage und für die Wirkung des Denkmals erforderlich sei. Ob die Bauparzelle tatsächlich zur relevanten Umgebung (Wirkungsbereich) der umliegenden Schutzobjekte gehöre bzw. ob das strittige Bauvorhaben die umliegenden Schutzobjekte tatsächlich beeinträchtige und/oder deren Umgebungsschutz missachte, sei nicht eine Frage des Eintretens bzw. der Legitimation, sondern bilde Gegenstand der materiellen Beurteilung. Nach dem Konzept für Hochhäuser und höhere Häuser seien auch andere (geeignete) Gebiete der Kernzone zugewiesen, ohne dass eine Überlagerung mit einer Gestaltungsplanpflicht erfolgt sei. Es treffe somit nicht zu, dass die Gestaltungsplanpflicht über die Liegenschaft Nr. xx einzig dem Zweck diene, die Erstellung der beiden geplanten Hochhäuser zu ermöglichen. Die Gemeinden

hätten bei der Ergreifung von Schutzmassnahmen nach NHG mehrere Möglichkeiten, wobei die verfahrensbeteiligte Gemeinde, wie dem Planungsbericht zum Gestaltungsplan E zu entnehmen sei, von einer Auszonung oder der Zuweisung zu einem Freihaltegebiet abgesehen und stattdessen eine Gestaltungsplanpflicht erlassen habe.

Mit Vernehmlassung vom 12. Februar 2025 beantragte der Verfahrensbeteiligte, es sei auf die Beschwerde der Beschwerdeführerin 1 nicht einzutreten und es sei die Beschwerde der Beschwerdeführerin 2 abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne; unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Die Beschwerdeführerin 1 sei zu keiner Zeit Eigentümerin der fraglichen Liegenschaft Nr. xx gewesen, weshalb ihr kein Recht zustehe, sich am vorliegenden Rechtsmittelverfahren zu beteiligen. Daran ändere die Behauptung nichts, diese Firma habe die Gestaltungsplanung begleitet bzw. arbeite als Schwesterfirma schweizweit eng mit der Beschwerdeführerin 2 als Grundeigentümerin zusammen. Der Antrag auf teilweises Nichteintreten auf die Beschwerde der Beschwerdeführerin 2 gründe in der diffusen Formulierung des Rechtsbegehrens. Indem die Beschwerdeführerin die Gutheissung des Rekurses verlange, verkenne sie, dass es im vorliegenden Verfahren nur um die Rekurslegitimation des Verfahrensbeteiligten gehe. Unzutreffend sei, dass der Verfahrensbeteiligte mit dem Verzicht auf einen Rekurs die Korrektheit der Ortsplanung der verfahrensbeteiligten Gemeinde auch in Bezug auf das ISOS anerkannt habe. Die revidierte Ortsplanung sei noch immer nicht genehmigt. Zudem seien im Vorprüfungsbericht des Amtes für Raumplanung (ARE) in verschiedener Hinsicht massive Bedenken, allen voran von der Denkmalpflege, angemeldet worden. Das ARE habe schon in jenem frühen Zeitpunkt empfohlen, den Gestaltungsplan samt Leitfaden für höhere Häuser und Hochhäuser der EKD bzw. ENHK zur Begutachtung zu unterbreiten. Dies habe im Rekursverfahren auch das Amt für Denkmalpflege (ADP) im Amtsbericht vom 22. Februar 2024 bestätigt. Im Vorprüfungsbericht sei schliesslich darauf hingewiesen worden, dass gemäss der Empfehlung des ISOS die Umgebungszone I und die Uferpartie keinesfalls verdichtet überbaut werden sollte, was mit dem Gestaltungsplan E nun aber beabsichtigt werde. Die Rekurslegitimation des Verfahrensbeteiligten leite sich auch aus einer Verletzung des Umgebungsschutzes des geschütz-

ten M-Komplexes (Gebäude an der L-Strasse 32-40) sowie weiterer erhaltenswerter Bauten ab.

Mit Replik vom 24. April 2025 hielten die Beschwerdeführerinnen an ihren Beschwerdeanträgen fest.

Der Verfahrensbeteiligte erstattete am 7. Mai 2025 eine Duplik und hielt an seinen Ausführungen in der Vernehmlassung vom 12. Februar 2025 fest.

Die verfahrensbeteiligte Gemeinde und die Vorinstanz verzichteten mit Eingaben vom 6. Mai 2025 bzw. 7. Mai 2025 auf eine weitere Stellungnahme.

Am 4. Juni 2025 reichten die Beschwerdeführerinnen eine weitere Stellungnahme ein

Auf Ersuchen des Gerichts (vgl. Aufforderung des verfahrensleitenden Vorsitzenden vom 5. September 2025) reichte die Vorinstanz am 10. September 2025 das Dossier "Gestaltungsplan E", den Mailverkehr mit der verfahrensbeteiligten Gemeinde betreffend Genehmigung von Ortsplanung und Gestaltungsplan E sowie ein Schreiben der verfahrensbeteiligten Gemeinde vom 8. Juli 2024 samt Antwortschreiben der Vorinstanz betreffend weiteres Vorgehen bei der Behandlung der Genehmigungsgesuche (Ortsplanung, Gestaltungsplan E und Gewässerraumplan) ein. Dies wurde den Verfahrensparteien am 17. September 2025 angezeigt, wobei keine weiteren Stellungnahmen eingingen.

Am 10. Oktober 2025 wurde die Ortsplanungsrevision der verfahrensbeteiligten Gemeinde durch die Vorinstanz genehmigt. Allerdings wurden alle Teile, die das Projekt E betreffen, ausgeklammert (vgl. Artikel in der Thurgauer Zeitung vom 9. Oktober 2025, abrufbar unter <https://www.thurgauerzeitung.ch/ostschweiz/oberthurgau/arbonkanton-genehmigt-ortsplanungsrevision-ld.4026895>).

Auf die weiteren Vorbringen der Beteiligten und die Akten wird, soweit erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Erwägungen

1.
 - 1.1 Die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde ergibt sich aus § 54 Abs. 1 Ziff. 3 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG, RB 170.1). Die fristgerecht eingereichte Beschwerde erfüllt die Anforderungen von § 57 Abs. 1 VRG.
 - 1.2 Gegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens bildet der Vorentscheid der Vorinstanz vom 26. November 2024, welcher sich nur zur Legitimation des Verfahrensbeteiligten zur Erhebung eines Rekurses gegen den Gestaltungsplan E äussert. Nachdem Dispositiv-Ziff. 2 des Rekursentscheids unangefochten in Rechtskraft erwachsen ist, steht fest, dass der Verein K nicht Partei des noch fortzuführenden Rekursverfahrens ist.
 - 1.3 Soweit die Beschwerdeführerinnen in Ziff. 2 ihres Rechtsbegehrens eventualiter die Abweisung des Rekurses beantragen, sprengt dies den Verfahrensgegenstand, da im vorliegenden Beschwerdeverfahren kein materieller Entscheid über den Rekurs zu ergehen hat. Diesbezüglich ist auf die Beschwerde nicht einzutreten.
 - 1.4 Die Beschwerdeführerin 2 ist als Grundeigentümerin der Liegenschaft Nr. xx ohne weiteres zur Beschwerde legitimiert. Näher zu prüfen ist, ob die Beschwerdeführerin 1 zur Rechtsmittelerhebung berechtigt ist.

- 1.4.1 Gemäss § 44 Abs. 1 Ziff. 1 i.V. mit § 62 VRG ist zur Beschwerde berechtigt, wer durch einen Entscheid berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung hat. Die Verfügungsadressaten sind in der Regel ohne weiteres materiell beschwert und damit zur Rechtsmittelerhebung legitimiert. Als Dritte gelten diejenigen Personen, deren materiell-rechtliche Rechtsstellung die Verfügung indirekt - im Sinne einer „Drittwirkung“ - in schutzwürdigen Interessen besonders berührt, obwohl ihnen durch die Verfügung weder direkt Rechte eingeräumt noch direkt Pflichten auferlegt werden. Da Dritte nicht zu den Adressaten einer Verfügung gehören, bedarf ihre Beschwerdeberechtigung einer speziellen Rechtfertigung und es kommt insbesondere den Kriterien der materiellen Beschwer - besonderes Berührtsein und schutzwürdiges Interesse - eine besondere Bedeutung zu. Der beschwerdeführende Dritte muss über eine spezifische Beziehungsnähe zur Streitsache verfügen und seine Situation muss durch den Ausgang des Verfahrens in direkter Weise beeinflusst werden. Besonders berührt ist eine Drittperson, wenn sie in einer beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache steht. Das schutzwürdige Interesse besteht im Umstand, einen Nachteil zu vermeiden, den der angefochtene Entscheid ansonsten mit sich bringen würde. Dabei genügt ein tatsächliches (faktisches), wirtschaftliches oder ideelles Interesse, wobei konkrete persönliche Nachteile hinter dem Rechtsschutzanliegen zu stehen haben; es genügt nicht, wenn lediglich allgemeine Nachteile drohen, die jedermann treffen (TVR 2018 Nr. 7 E. 2.1 mit Hinweisen, vgl. auch Müller, in: Fedi/Kradolfer/Müller, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Thurgau, 2. Aufl. 2024, § 44 N. 12).
- 1.4.2 Die Beschwerdeführerinnen haben sich zu den Einwendungen des Verfahrensbeteiligten in dessen Beschwerdeantwort nicht geäußert und sich auf die Bestreitung der behaupteten fehlenden Legitimation der Beschwerdeführerin 1 beschränkt. Da das Gericht von Amtes wegen zu prüfen hat, ob die Verfahrensparteien zu Recht am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt waren, sind die Ausführungen der Beschwerdeführerinnen im Rahmen des Rekursverfahrens zu berücksichtigen. Mit Rekursstellungnahme vom 21. Mai 2024 (act. 25) wur-

de geltend gemacht, die verfahrensbeteiligte Gemeinde sei im Bewilligungsverfahren zum "Regelbauprojekt", welches Gegenstand des separat geführten Beschwerdeverfahrens VG.2024.161 bildet, zu Unrecht davon ausgegangen, dass die Beschwerdeführerin 1 Eigentümerin der Liegenschaft Nr. xx sei. Ihre Berechtigung, sich an jenem Bewilligungsverfahren zu beteiligen, ergebe sich aber aus dem Umstand, dass die Beschwerdeführerin 1 Gesuchstellerin im "Regelbauprojekt" sei. Die Beschwerdeführerin 1 habe zudem den Wettbewerb ausgelobt, aus welchem das Projekt E als Sieger hervorgegangen sei, und sie habe auf Seiten der Grundeigentümerschaft die Gestaltungsplanung begleitet. Als Schwesterunternehmen sei die Beschwerdeführerin 1 Entwicklerin und die Beschwerdeführerin 2 Investorin.

1.4.3 Entgegen der beschwerdeführerischerseits vertretenen Auffassung vermag die Eigenschaft der Beschwerdeführerin 1 als Baugesuchstellerin für das "Regelbauprojekt" ihre Verfahrensbeteiligung und damit ihre Rechtsmittellegitimation im Rechtsmittelverfahren betreffend den Gestaltungsplan E nicht zu begründen. So ist kein schutzwürdiges Interesse der Beschwerdeführerin 1 am Ausgang des vorliegenden planungsrechtlichen Rekurs- und Beschwerdeverfahrens ersichtlich. Dasselbe gilt für ihre Eigenschaft als "Wettbewerbsausloberin" und als Schwesterfirma der Beschwerdeführerin 2. Da ein schutzwürdiges Interesse an einer Verfahrensbeteiligung nicht gegeben ist, kommt der Beschwerdeführerin 1 keine Beschwerdelegitimation zu.

1.5 Auf die Beschwerde der Beschwerdeführerin 1 ist somit mangels Rechtsmittellegitimation nicht einzutreten. Auf die Beschwerde der Beschwerdeführerin 2 ist dagegen insoweit einzutreten, als mit dieser nicht in materieller Hinsicht die Abweisung des Rekurses beantragt wird (vgl. E. 1.3 vorstehend).

2.

2.1 Strittig und zu prüfen ist die Rekurslegitimation des Verfahrensbeteiligten.

- 2.2 Gemäss § 44 Ziff. 2 VRG ist jede durch ein Gesetz dazu ermächtigte Person, Organisation oder Behörde zum Rekurs berechtigt. Verbände, welche die Wahrung öffentlicher Interessen zum Zweck haben, sind in verschiedenen Spezialgesetzen ausdrücklich zu einem Rechtsmittel ermächtigt (sogenannte "ideelle Verbandsbeschwerde"). Die Voraussetzungen für die Legitimation bestimmen sich nach den spezialgesetzlichen Vorschriften (Müller, a.a.O. § 44 N. 17).
- 2.3 Art. 12 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG, SR 451) sieht eine allgemeine Beschwerdeermächtigung vor bei den Organisationen, die sich dem Naturschutz, dem Heimatschutz, der Denkmalpflege oder verwandten Zielen widmen, unter den Voraussetzungen, dass die Organisation gesamtschweizerisch tätig ist (lit. b Ziff. 1) und rein ideelle Zwecke verfolgt, wobei allfällige wirtschaftliche Tätigkeiten der Erreichung der ideellen Zwecke dienen müssen (lit. b Ziff. 2). Voraussetzung ist ausserdem, dass der mit Beschwerde nach Art. 12 Abs. 1 NHG angefochtene Entscheid in Erfüllung einer Bundesaufgabe ergangen ist (vgl. Keller, in: Keller/Zufferey/Fahrländer [Hrsg.], Kommentar NHG, 2. Aufl. 2019, Art. 12 N. 5). Diesbezüglich ist festzuhalten, dass einerseits der Erlass des Gestaltungsplans E nicht in Erfüllung einer Bundesaufgabe erfolgt ist, und andererseits, dass es sich beim Verfahrensbeteiligten nicht um eine gesamtschweizerisch tätige Organisation handelt. Folglich entfällt eine allfällige Beschwerdeberechtigung des Verfahrensbeteiligten gestützt auf Art. 12 NHG.
- 2.4 Die vorliegend massgebende spezialgesetzliche Regelung findet sich in § 24 Abs. 1 des (Thurgauer) Gesetzes zum Schutz und zur Pflege der Natur und der Heimat (TG NHG, RB 450.1). Gemäss dieser Bestimmung steht kantonal tätigen Organisationen, welche sich gemäss ihren Statuten seit mindestens zehn Jahren dem Natur- und Heimatschutz oder verwandten, rein ideellen Zielen widmen, die Rechtsmittelberechtigung im Rahmen von § 7 Abs. 1 erster Satz und § 10, 12 und 13 TG NHG zu, soweit die Interessen des Natur- und Heimatschutzes berührt sind. Unbestritten ist, dass es sich beim Verfahrens-

beteiligten um eine grundsätzlich rechtsmittelberechtigte Organisation handelt (vgl. Anhang 1 zur Verordnung zum Gesetz und zur Pflege der Natur und der Heimat, TG NHV, RB 450.11). Zu prüfen ist nachfolgend, ob dem Verfahrensbeteiligten mit Blick auf § 7 Abs. 1 erster Satz, § 10, 12 und/oder 13 TG NHG, auf welche § 24 Abs. 1 TG NHG verweist, die Rekurslegitimation zukommt.

3.

- 3.1 Für die Frage der Rechtsmittelberechtigung des Verfahrensbeteiligten steht § 10 TG NHG im Vordergrund. Nach Abs. 1 von § 10 TG NHG sichern die Gemeinden Schutz und Pflege erhaltenswerter Objekte in erster Linie durch Reglemente oder Nutzungspläne nach PBG. Zum gleichen Zweck können die Gemeindebehörden Anordnungen über erhaltenswerte Einzelobjekte durch Entscheid fällen. Gemäss § 10 Abs. 2 TG NHG können die Anordnungen der Gemeinde in Eingliederungs- oder Gestaltungsvorschriften, Abbruchverboten, Nutzungsbeschränkungen, umfassenden Eingriffsverboten oder Bewirtschaftungsvorschriften bestehen (Satz 1). Sie haben den Grundsatz der Verhältnismässigkeit in sachlicher und örtlicher Hinsicht zu wahren, wobei insbesondere die übergeordneten raumplanerischen Ziele, die noch vorhandene Bausubstanz und die wirtschaftliche Zumutbarkeit zu berücksichtigen sind (Satz 2).
- 3.2 Wie vom Verwaltungsgericht in TVR 2010 Nr. 5 E. 2.7 festgehalten wurde, muss die Rechtsmittelberechtigung der ideellen Organisationen gemäss § 24 Abs. 1 TG NHG im Einzelfall - auch bei der Anfechtung von planerischen Massnahmen - grundsätzlich bejaht werden, soweit die Interessen des Natur- und Heimatschutzes berührt sind. Es ist nachfolgend zu prüfen, wie es sich damit im konkreten Fall - insbesondere auch aufgrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung seit dem Fall Rüti (BGE 135 II 209) - verhält.

- 3.3 Durch die Aufnahme eines Objektes von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes wird dargetan, dass es in besondere Masse der ungeschmälernten Erhaltung bedarf, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- und angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient (Art. 6 Abs. 1 NHG). Ein Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung im Sinne der Inventare darf bei Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen (Art. 6 Abs. 2 NHG). Der von den Inventaren ausgehende Schutz ist damit im Grundsatz an eine Interessenabwägung geknüpft; diese fällt umso strenger aus, als Eingriffe in Schutzobjekte von nationaler Bedeutung einer qualifizierten Rechtfertigung im Sinne von gleich- oder höherwertigen Interessen von nationaler Bedeutung bedürfen (BGE 135 II 209 E. 2 mit Hinweis auf Marti, Das Schutzkonzept des Natur- und Heimatschutzes, SJZ 104/2008, S. 85).
- 3.4 Diese Schutzbestimmung gilt indes lediglich bei der Erfüllung von Bundesaufgaben (Art. 2 und 3 NHG) in unmittelbarer Weise. Bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben - wozu im Grundsatz die Nutzungsplanung zählt - wird der Schutz von Ortsbildern durch kantonales (und kommunales) Recht gewährleistet. Dies ergibt sich verfassungsrechtlich aus Art. 78 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV, SR 101), wonach die Kantone für den Natur- und Heimatschutz zuständig sind. Auch bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben sind indessen Bundesinventare wie das ISOS von Bedeutung. Ihrer Natur nach kommen sie Sachplänen und Konzepten im Sinne von Art. 13 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG, SR 700) gleich. Im Rahmen der allgemeinen Planungspflicht der Kantone (Art. 2 RPG) legen diese die Planungsgrundlagen in ihrer Richtplanung im Allgemeinen fest (Art. 6 RPG) und berücksichtigen die Bundesinventare als besondere Form von Konzepten und Sachplänen im Speziellen (Art. 6 Abs. 4 RPG). Aufgrund der Behördenverbindlichkeit der Richtplanung (Art. 9 RPG) finden die Schutzanliegen des Bundesinventars auf diese Weise Eingang in die Nutzungsplanung (Art. 14 ff. RPG), insbesondere

in die Ausscheidung von Schutzzonen (Art. 17 Abs. 1 RPG) und in die Anordnung von anderen Schutzmassnahmen (Art. 17 Abs. 2 RPG). Die derart ausgestaltete Nutzungsplanung ist auch für die Eigentümer verbindlich. Insoweit besteht für die Kantone (und Gemeinden) eine Pflicht zur Berücksichtigung von Bundesinventaren (BGE 135 II 209 E. 2 mit Hinweis auf Marti, Bundesinventare - eigenständige Schutz- und Planungsinstrumente des Natur- und Heimatschutzes, URP 2005 S. 634 ff., und Rausch/Marti/Griffel, Umweltrecht, 2004, Rz. 527 ff. und 565). Die Pflicht zur Beachtung findet, so das Bundesgericht im Leitfall Rüti weiter, "zum einen ihren Niederschlag in der Anwendung der die Schutzanliegen umsetzenden (Nutzungs-)Planung. Zum andern darin, dass im Einzelfall erforderliche Interessenabwägungen im Lichte der Heimatschutzanliegen vorgenommen werden. Das ist insbesondere der Fall, wenn von der Grundnutzungsordnung abgewichen werden soll" (BGE 135 II 209 E. 2.1, vgl. auch TVR 2015 Nr. 14 E. 2.4.2).

3.5 Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist der Erlass eines Gestaltungsplanes. Dabei handelte die verfahrensbeteiligte Gemeinde unbestrittenermassen nicht in Ausführung einer Bundesaufgabe. Es ist somit zu prüfen, ob nach Massgabe der eben dargestellten bundesgerichtlichen Rechtsprechung beim Entscheid über den Gestaltungsplan dessen Vereinbarkeit mit dem ISOS und/oder mit ortsbildschützenden gesetzlichen Bestimmungen eine Interessenabwägung vorzunehmen ist, welche die Rechtsmittellegitimation des verfahrensbeteiligten begründet.

3.5.1 Zwar trifft es, wie beschwerdeführerischerseits geltend gemacht wird, zu, dass die Liegenschaft Nr. xx gemäss alter und neuer Nutzungsordnung weder einer Schutzzone angehört, noch mit einer solchen überlagert ist. Es befindet sich zudem weder auf diesem Grundstück noch auf der Liegenschaft Nr. yy, welche ebenfalls zum Perimeter des Gestaltungsplans E gehört, ein geschütztes Gebäude. Soweit die Beschwerdeführerin 2 daraus ableitet, im Einspracheverfahren vor der verfahrensbeteiligten Gemeinde würden sich keine Fragen des Ortsbildschutzes stellen, weshalb die Legitimation des verfahrensbeteiligten verneint werden müsse, greift dies aber zu kurz.

3.5.2 Erhaltenswerte Objekte, wie sie in § 10 TG NHG angesprochen werden, können gemäss § 2 Abs. 1 Ziff. 4 TG NHG unter anderem 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, sein. Hinweise auf erhaltenswerte Objekte ergeben sich gemäss § 2 Abs. 2 TG NHG vor allem aus Inventaren, Sach- und Richtplänen des Bundes, des Kantons und der Gemeinden. Die Vorinstanz hat in E.II.1.c zutreffend auf die Zugehörigkeit von Arbon zum ISOS als "Kleinstadt/Flecken" hingewiesen. Ausgewiesen ist auch, dass sich das Gestaltungsplangebiet innerhalb der Umgebungszone U-Zo ("Teilweise aufgeschüttetes Seeufer mit aufwändig gestalteter Grünanlage und Promenade") befindet und diese Aufnahmekategorie "a" ("unerlässlicher Teil des Ortsbilds, d.h. unverbaut oder mit Bauten, die der ursprünglichen Beschaffenheit der Umgebung entsprechen") zugeordnet ist. Es gilt das Erhaltungsziel "a" ("Erhalten der Beschaffenheit als Kulturland oder Freifläche. Die für das Ortsbild wesentliche Vegetation und Altbauten bewahren, störende Veränderungen beseitigen"). Zusätzlich haben folgende Erhaltungshinweise Geltung: "kein Baugebiet, strenge Gestaltungsvorschriften für standortgebundene Bauten, spezielle Vorschriften für Veränderungen an Altbauten". Durch die Aufnahme eines Objekts in ein Inventar des Bundes wird dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient (Art. 6 Abs. 1 NHG).

3.5.3 Die im Recht liegenden Akten zeigen, dass die verfahrensbeteiligte Gemeinde der Zugehörigkeit des Gestaltungsplangebietes zum Schutzbereich des ISOS beim Erlass des Gestaltungsplans E und der diesem zugrunde gelegten revidierten Rahmennutzungsplanung entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin 2 durchaus Rechnung getragen hat. So wird im Planungsbericht vom 18. September 2023 zum Gestaltungsplan E (eingereicht von der Vorinstanz mit Eingabe vom 10. September 2025) bestätigt, dass das ISOS beim Erlass des Sondernutzungsplanes als Bewertungsgrundlage und im Rahmen der In-

teressenabwägung zu berücksichtigen sei. Da das Plangebiet bereits seit 1850 bebaut ist (zur Zeit mit dem Hotel "F", früher auch mit anderen, zwischenzeitlich wieder abgebrochenen Gebäulichkeiten) und rechtskräftig einer Zone des Baugebiets zugewiesen ist, seien die Massnahmen bestmöglich angeglichen worden. So habe die verfahrensbeteiligte Gemeinde verschiedene Gutachten erarbeiten lassen, um die Bedeutung des Areals und speziell die Bedeutung der heutigen Bebauung abzuklären (aufwändige Prüfung der Schutzwürdigkeit des Hotels "F"). Die Nutzungszuweisung der Zentrums- bzw. Kernzone sei geprüft worden. Da das Areal verschiedenen Ansprüchen genügen solle, sei die bisherige Nutzungszuweisung beibehalten worden. Eine komplette Auszonung des Areals wäre gemäss Planungsbericht unverhältnismässig und nicht zielführend. Ein Teil des Areals werde jedoch der Freihaltezone zugewiesen; der Fussabdruck sei ein massgebendes Kriterium bei der Beurteilung der Wettbewerbseingaben gewesen (vgl. Ziff. 2.4.1 des Planungsberichtes zum Gestaltungsplan E, eingereicht von der Vorinstanz mit Eingabe vom 10. September 2025). Über das Gebiet wurde schliesslich eine Gestaltungsplanpflicht erlassen, was entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin 2 nicht einzig durch die Schaffung der planerischen Grundvoraussetzung für den Bau eines Hochhauses oder eines höheren Hauses, sondern zumindest auch durch Anliegen des Ortsbildschutzes begründet war/ist. In Kapitel 6 des Planungsberichts ("Gesamt-Interessenabwägung") nimmt denn auch das Kriterium einer möglichst guten Einpassung der geplanten beiden Hochhäuser und der Vereinbarkeit der Sondernutzungsplanung mit dem ISOS breiten Raum ein (vgl. insbesondere Ziff. 6.6 des Planungsberichts, eingereicht von der Vorinstanz mit Eingabe vom 10. September 2025).

- 3.6 Der Gestaltungsplan E weicht erheblich von der Regelbauweise ab. Sodann mussten die Vereinbarkeit mit dem ISOS und die Einpassung ins Ortsbild beim Planerlass berücksichtigt werden. Damit ist die Rechtsmittellegitimation des Verfahrensbeteiligten bezüglich des Sondernutzungsplans/ Gestaltungsplans E aufgrund der zitierten bundesgerichtlichen Rechtsprechung gegeben und die Vorinstanz ist zu Recht auf den Rekurs des Verfahrensbeteiligten eingetreten.

4. Zusammenfassend ergibt sich, dass auf die Beschwerde der Beschwerdeführerin 1 nicht einzutreten ist. Die Beschwerde der Beschwerdeführerin 2 ist unbegründet und abzuweisen, soweit auf diese eingetreten werden kann.

5.
 - 5.1 In streitigen Verfahren trägt in der Regel der Unterliegende die Kosten (§ 77 VRG). Die Verfahrensgebühr für das vorliegende Beschwerdeverfahren wird auf Fr. 5'000.-- festgesetzt (§ 14 Abs. 1 Ziff. 1 der Verordnung des Grossen Rates über die Gebühren der Strafverfolgungs- und Gerichtsbehörden [VGG, RB 638.1]) und ausgangsgemäss den unterliegenden Beschwerdeführerinnen 1 und 2 - unter solidarischer Haftbarkeit (§ 4a VGG) und unter Verrechnung mit dem von ihnen geleisteten Kostenvorschuss in derselben Höhe - auferlegt.

 - 5.2 Im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht oder dem Regierungsrat besteht in der Regel Anspruch auf Ersatz der ausseramtlichen Kosten (§ 80 Abs. 1 VRG). Wird Ersatz ausseramtlicher Kosten zugesprochen, sind die unterliegende Partei oder das unterliegende Gemeinwesen zur Bezahlung der Entschädigung verpflichtet. Art. 106 der Zivilprozessordnung (ZPO, SR 272) wird sinngemäss angewendet (§ 80 Abs. 3 VRG). Die Parteientschädigung bemisst sich gemäss § 3 Abs. 1 der Verordnung des Verwaltungsgerichts über den Anwaltstarif für Streitigkeiten vor dem Verwaltungsgericht, dem Versicherungsgericht, der Enteignungskommission und den Rekurskommissionen (ATVG, RB 176.61) nach Bedeutung und Schwierigkeit der Sache, dem für eine sachgerechte Vertretung notwendigen Zeitaufwand und den (ausgewiesenen) Barauslagen. Sie beträgt in der Regel zwischen Fr. 400.-- und Fr. 10'000.--, zuzüglich der ausgewiesenen Barauslagen und der Mehrwertsteuer. Eine Kostennote für die anwaltliche Vertretung wurde vom Verfahrensbeteiligten nicht eingereicht, weshalb die Entschädigung durch das Gericht nach Ermessen festzusetzen ist. Unter Berücksichtigung der erwähnten Kriterien erweist sich eine ausseramtliche Entschädigung in Höhe von

Fr. 1'500.-- (6 Stunden à Fr. 250.--) für eine sachgerechte Vertretung als angemessen. Die unterliegenden Beschwerdeführerinnen 1 und 2 haben - unter solidarischer Haftbarkeit - den Verfahrensbeteiligten mit Fr. 1'500.-- zuzüglich 8,1% Mehrwertsteuer ausseramtlich zu entschädigen.

Die Vizepräsidentin:

Der Gerichtsschreiber:

versandt: