



VG.2024.161/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,** Vorinstanz
Generalsekretariat, Promenadenstrasse 8,
8510 Frauenfeld

und

Politische Gemeinde Arbon, verfahrensbeteiligte Gemeinde
Hauptstrasse 12, 9320 Arbon

und

Amt für Umwelt des Kantons Thurgau,
Verwaltungsgebäude Promenade,
8510 Frauenfeld

verfahrensbeteiligtes Amt

sowie

Verein D,

Verfahrensbeteiligter 1

und

Verein K

Verfahrensbeteiligter 2

v.d. den Verein D,

betreffend **Abbruch Wohn- Geschäftshaus Hotel Assek.-Nr. xy sowie Baubewil-**
ligung für zwei Mehrfamilienhäuser mit Einstellhalle auf Liegenschaft
Nr. xx, Grundbuch Arbon / Rechtsmittelberechtigung

- Entscheid vom 26. November 2024
- Beschwerde vom 27. Dezember 2024

entschieden:

1. Die Beschwerde wird, soweit auf sie einzutreten ist, gutgeheissen und der angefochtene Vorentscheid der Vorinstanz vom 26. November 2024 wird aufgehoben. Es wird festgestellt, dass den Verfahrensbeteiligten 1 und 2 im Rekursverfahren Nr. 187/2023 keine Rekurslegitimation zukommt.
2. Die Verfahrensgebühr wird auf Fr. 6'000.-- festgesetzt und den Verfahrensbeteiligten 1 und 2 unter solidarischer Haftbarkeit auferlegt. Der von den Beschwerdeführerinnen 1 und 2 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 6'000.-- wird zurückerstattet.
3. Die Verfahrensbeteiligten 1 und 2 haben die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 unter solidarischer Haftbarkeit mit Fr. 2'500.-- ausseramtlich zu entschädigen.
4. Mitteilung an:
 - RA Dr. Mike Gessner, zuhanden der Beschwerdeführerinnen 1 und 2
 - Departement für Inneres und Volkswirtschaft des Kantons Thurgau, Generalsekretariat, Staubeggstrasse 3, 8510 Frauenfeld
 - Politische Gemeinde Arbon, Hauptstrasse 12, 9320 Arbon
 - Amt für Umwelt des Kantons Thurgau, Verwaltungsgebäude Promenade, 8510 Frauenfeld
 - Verein D, zuhanden der Verfahrensbeteiligten 1 und 2, unter Beilage der Rechnung für die Verfahrensgebühr

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

Die mit dem Hotel F überbaute Liegenschaft Nr. xx, Grundbuch Arbon, steht im Eigentum der Beschwerdeführerin 2 und ist gemäss bisherigem Rahmennutzungsplan der verfahrensbeteiligten Gemeinde aus dem Jahre 1996 (Zonenplan) bzw. 1999 (Baureglement; nachfolgend "BauR") mehrheitlich der Zentrumszone Z zugewiesen und mit der Zone für archäologische Funde überlagert.

Die Beschwerdeführerin 1 reichte am 23. Juni 2022 bei der verfahrensbeteiligten Gemeinde das Baugesuch Nr. vv ein (act. 8.1/3.162 ff. der Akten der Vorinstanz [nachfolgend "act." zitiert]). Gemäss diesem wird beabsichtigt, das bestehende Hotel F auf der Liegenschaft Nr. xx abzubauen und stattdessen zwei Mehrfamilienhäuser mit Einstellhalle zu errichten. Nach Angaben der Beschwerdeführerinnen erfüllt dieses Bauvorhaben die Vorschriften der Regelbauweise, wobei es als mögliche Alternative zu den im Gestaltungsplan E vorgesehenen zwei Hochhäusern eingereicht wurde. Der Gestaltungsplan E bildet Gegenstand eines separaten, vor Verwaltungsgericht hängigen Beschwerdeverfahrens (VG.2025.7).

Die verfahrensbeteiligte Gemeinde informierte am 17. August 2022 die rechtsmittelberechtigten Organisationen über den Eingang des Baugesuchs (act. 8.3/3.772 ff.). Während der öffentlichen Auflage erhob unter anderem der Verfahrensbeteiligte 1 am 6. September 2022 Einsprache mit dem Antrag, dem Baugesuch sei eine Bewilligung zu verweigern (act. 8.3/3.723 ff.). Die Bauherrschaft nahm am 23. September 2022 zu dieser Einsprache Stellung (act. 8.3/3.698 ff.). Gegen eine nachfolgend öffentlich aufgelegte Projektänderung (Baugesuch Nr. ww vom 23. September 2022, act. 8.1/3.2 f.) erhob der Verfahrensbeteiligte 1 am 17. Oktober 2022 erneut Einsprache (act. 8.1/3.44), worauf die Bauherrschaft am 17. November 2022 eine weitere Stellungnahme einreichte (act. 8.1/3.36 ff.).

Mit Entscheid vom 8. Mai 2023 (versandt am 11. Mai 2023; vgl. act. 8.1/3.65 ff.) erteilte der Stadtrat der verfahrensbeteiligten Gemeinde dem Baugesuch mit Auflagen und Bedingungen eine Baubewilligung (Dispositiv-Ziff. 1) und wies unter anderem die Einsprache des Verfahrensbeteiligten 1 ab, soweit im öffentlich-rechtlichen Baugesuchsverfahren darauf eingetreten werden konnte (Dispositiv-Ziff. 6).

Dagegen erhob (unter anderem) der Verfahrensbeteiligte 1 "als Sektion und Vertreter des Vereins K" mit Eingabe vom 3. Juni 2023 Rekurs beim Departement für Bau und Umwelt (DBU) mit dem Rechtsbegehren, es sei der Beschluss vom 11. Mai 2023 aufzuheben und es sei festzustellen, dass für einen Neubau auf der Liegenschaft Nr. xx eine Gestaltungsplanpflicht bestehe (act. 2). Am 22. Juni 2023 überwies das DBU die Sache infolge Ausstands des Departementschefs (früherer Stadtpräsident der verfahrensbeteiligten Gemeinde) an die Vorinstanz zur Weiterbearbeitung (in act. 30).

Mit Eingabe vom 28. August 2023 stellte die Beschwerdeführerin 1 den Antrag, es sei vorab ein Entscheid zur Frage der Legitimation des Verfahrensbeteiligten 1 zu erlassen. Ausserdem wurde geltend gemacht, dass der Verfahrensbeteiligte 1 lediglich im eigenen Namen Einsprache erhoben habe, weshalb er den Rekurs nicht auch als Vertreter des Verfahrensbeteiligten 2 erheben könne (act. 9).

Mit Vorentscheid vom 26. November 2024 stellte die Vorinstanz fest, dass der Verfahrensbeteiligte 1 und der Verfahrensbeteiligte 2 zur Rekuserhebung legitimiert seien.

Gegen diesen Vorentscheid erhoben die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 mit Eingabe vom 27. Dezember 2024 Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau mit folgenden Rechtsbegehren:

- " 1. Der Vorentscheid Nr. 187/2023 vom 26. November 2024 sei aufzuheben.

2. Die Legitimation des privatrechtlichen Vereins D wie auch jene des privatrechtlichen Vereins K seien stattdessen zu verneinen, womit auf den Rekurs vom 3. Juni 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 D sowie, eventualiter, des Vereins 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. Aus § 24 des (kantonalen) Gesetzes zum Schutz und zur Pflege der Natur und der Heimat (TG NHG, RB 450.1) könne der Verfahrensbeteiligte 1 keine Legitimation ableiten, wobei irrelevant sei, dass die Liegenschaft Nr. xx im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) aufscheine. 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 kenne, als nicht erforderlich bezeichnet worden. Das Grundstück gehöre vielmehr nach bestehender Rahmennutzungsplanung zur Zentrumszone Z, 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 sollten, sei eine unbelegte Behauptung der Vorinstanz. Nach dem TG NHG sei ein Einzelobjekt und allenfalls noch der Vorgarten dieser Gebäude geschützt, was aber keine grundeigentümergebundenen Auswirkungen auf andere Grundstücke haben könne. Bestritten und unbelegt sei, dass die bestehende Rahmennutzungsplanung aus dem Jahre 1996 bzw. 1999 das ISOS schon aus zeitlichen Gründen nicht berücksichtigen können. Richtig sei, dass das ISOS für den Kanton Thurgau ursprünglich von 1987 datiere und dass der Kantonale Richtplan (KRP) in der relevanten Fassung von 2017 die geltende Arboner Ortsplanung explizit als mit dem ISOS abgestimmt qualifiziert habe. Die Legitimation des Verfahrensbeteiligten 2 sei zusätzlich aus dem Umstand zu verneinen, dass er weder im Einsprache- noch im Rekursverfahren als Rechtsmittelkläger aufgetreten sei. Die Vorinstanz habe unzulässigerweise die Rechtsfigur der "stillschweigenden

Vertretung im öffentlichrechtlichen Verfahren" konstruiert, obwohl der Verfahrensbeeteiligte 1 ausschliesslich in eigenem Namen, nicht aber im Namen der Schweizer Organisation aufgetreten sei. Zu verneinen sei auch, dass es sich beim vorliegenden Baubewilligungsverfahren um die Erfüllung einer Bundesaufgabe handle, was für eine Legitimation des Verfahrensbeteiligten 2 nach Art. 12 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG, SR 451) vorausgesetzt werde.

Mit Schreiben vom 13. Januar 2025 teilte das verfahrensbeteiligte Amt mit, dass auf eine Stellungnahme verzichtet werde.

Im Rahmen eines ergänzenden Schriftenwechsels wurde geklärt, dass der im separaten Beschwerdeverfahren VG.2025.7 betreffend den Gestaltungsplan E als Rechtsvertreter des Verfahrensbeteiligten 1 auftretende RA Dr. Andreas Brauchli im vorliegenden Beschwerdeverfahren nicht als Rechtsvertreter der Verfahrensbeteiligten auftritt (vgl. namentlich das Schreiben des verfahrensleitenden Vorsitzenden vom 16. Januar 2025 und die Eingaben von RA Dr. A. Brauchli vom 15. Januar 2025 und 12. Februar 2025).

Mit Vernehmlassung vom 27. Januar 2025 beantragte die Vorinstanz die Beschwerdeabweisung. Unberechtigt sei der Vorwurf, der angefochtene Vorentscheid sei unzureichend begründet. Als nahe der Liegenschaft Nr. xx liegende Schutzobjekte seien nicht nur der M-Komplex auf der anderen Seite 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. Der Umstand, dass das ISOS nach der Genehmi-

gung der Rahmennutzungsplanung der verfahrensbeteiligten Gemeinde in Kraft gesetzt worden sei, sei für die Beurteilung der strittigen Frage nicht von Relevanz. Die im Zeitpunkt der Inkraftsetzung der Rahmennutzungsplanung der verfahrensbeteiligten Gemeinde herrschende Meinung, wonach den Bundesinventaren nach Art. 5 NHG ausschliesslich dort Bedeutung zukomme, wo es um die Erfüllung einer Bundesaufgabe gehe, sei erst mit dem Bundesgerichtsurteil "Rüti" aus dem Jahre 2009 korrigiert worden. Die revidierte Rahmennutzungsplanung bzw. die entsprechenden Erläuterungen im Planungsbericht legten den Schluss nahe, dass selbst die verfahrensbeteiligte Gemeinde die Anliegen des Ortsbildschutzes in der geltenden Rahmennutzungsplanung als nicht oder zumindest als nicht hinreichend umgesetzt erachte. Soweit sich die Beschwerdeführerinnen auf den KRP beriefen, sei ihnen entgegenzuhalten, dass der behördenverbindliche Richtplaninhalt auf die "Planungsgrundsätze", die "Planungsaufträge", die "Festsetzungen", die "Zwischenergebnisse" und die "Vororientierungen" beschränkt sei. Die von den Beschwerdeführerinnen angerufenen und im Anhang 3 zum KRP aufgeführten Ortsbilder bildeten demgegenüber eine "Ausgangslage", welche nicht behördenverbindlich sei.

Mit Eingabe vom 28. Januar 2025 teilte die verfahrensbeteiligte Gemeinde mit, dass auf eine Stellungnahme verzichtet werde.

Am 13. Februar 2025 erstattete der Verfahrensbeteiligte 1 sowohl für sich als auch für den Verfahrensbeteiligten 2 eine Vernehmlassung und beantragte unter Verweis auf den angefochtenen Vorentscheid, es sei die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne.

Am 19. Februar 2025 wurde der Verfahrensbeteiligte 1 vom verfahrensleitenden Vorsitzenden unter anderem aufgefordert, eine Vollmacht des Verfahrensbeteiligten 2 einzureichen.

Mit Schreiben vom 21. Februar 2025 reichte der Verfahrensbeteiligte 2 dem Verwaltungsgericht eine entsprechende Vollmacht ein.

Mit Beschwerdeantwort vom 28. Februar 2025 beantragte der Verfahrensbeteiligte 1, die Beschwerde sei abzuweisen. Sowohl er als auch der Verfahrensbeteiligte 2 seien berechtigt, die erteilte Baubewilligung anzufechten. Das Bauvorhaben beeinträchtigt einerseits das ISOS und andererseits auch zahlreiche in unmittelbarer Nähe gelegene Kulturobjekte. Zudem bedürfte es sogar einer Ausnahmegewilligung gemäss Gewässerschutzgesetzgebung.

Mit Eingabe vom 24. April 2025 reichten die Beschwerdeführerinnen ihre Replik ein und hielten an ihren Beschwerdeanträgen fest. Zudem wurde darauf hingewiesen, dass die vom Verfahrensbeteiligten 2 eingereichte Vollmacht vom 21. Februar 2025 nicht rechtsgenügend unterzeichnet sei.

Mit Schreiben vom 5. Mai 2025 teilte das verfahrensbeteiligte Amt mit, dass weiterhin auf eine Stellungnahme verzichtet werde.

Die Vorinstanz und die verfahrensbeteiligte Gemeinde erklärten je mit Eingaben vom 7. Mai 2025 den Verzicht auf eine Duplik.

Am 18. Mai 2025 reichte der Verfahrensbeteiligte 1 eine "umfassende Erklärung" des Verfahrensbeteiligten 2 ein.

Das verfahrensbeteiligte Amt verzichtete am 3. Juni 2025 auf Bemerkungen.

Die Beschwerdeführerinnen nahmen mit Eingabe vom 4. Juni 2025 Stellung.

Der verfahrensleitende Vorsitzende teilte den Parteien am 17. September 2025 mit, dass im Beschwerdeverfahren VG.2025.7 betreffend den Gestaltungsplan E bei der Vorinstanz die Planungsunterlagen samt Sonderbauvorschriften beigezogen worden seien. Während die Gestaltungsplanunterlagen für das vorliegende Verfahren nicht relevant seien, seien es jedoch jene betreffend die Gewässerraumfestlegung. Kopien des Gewässerraumlinienplanes Bodensee, Abschnitt E, und der entsprechenden

Ausführungen im Planungsbericht zum Gestaltungsplan E wurden den Parteien zur Kenntnisnahme zugestellt.

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 der Verfahrensbeteiligten 1 und 2 zur Erhebung eines Rekurses gegen die Baubewilligung und den Einspracheentscheid der verfahrensbeteiligten Gemeinde vom 8. Mai 2023 äussert. Soweit die Beschwerdeführerinnen in Ziffer 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.

- 1.3 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. Ein besonderes Berührtsein ist gegeben, wenn eine Person 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). Die Beschwerdeführerin 1 ist als Grundeigentümerin der Liegenschaft Nr. xx ohne weiteres zur Beschwerde legitimiert. Als Baugesuchstellerin kommt der Beschwerdeführerin 2 ebenfalls ein besonderes Berührtsein durch den angefochtenen Vorentscheid und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung zu, womit auch ihre Beschwerdelegitimation gegeben ist. Da die übrigen Prozessvoraussetzungen ebenfalls erfüllt sind, ist sowohl auf die Beschwerde der Beschwerdeführerin 1 als auch auf diejenige der Beschwerdeführerin 2 einzutreten.

2. Streitgegenstand bildet vorliegend die Frage, ob die Vorinstanz im Rahmen des angefochtenen Vorentscheids die Rekurslegitimation des Verfahrensbeitrags 1 und diejenige des Verfahrensbeitrags 2 zu Recht bejaht hat.

- 3.
- 3.1 Als erstes ist auf die Rekurslegitimation des Verfahrensbeitrags 1 einzugehen. Gemäss § 44 VRG ist zum Rekurs berechtigt, wer durch einen Entscheid berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat (Ziff. 1) sowie jede durch ein Gesetz dazu ermächtigte Person, Organisation oder Behörde (Ziff. 2). Zur Diskussion steht vorliegend

die (spezialgesetzliche) Rekursberechtigung des Verfahrensbeteiligten 1 nach § 44 Ziff. 2 VRG.

- 3.2 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). Die vorliegend massgebende spezialgesetzliche Regelung für die Frage der Rekurslegitimation des Verfahrensbeteiligten 1 findet sich in § 24 Abs. 1 TG NHG. 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 Verfahrensbeteiligten 1 um eine kantonal tätige und damit, sofern die weiteren Voraussetzungen erfüllt sind, grundsätzlich rechtsmittelberechtigte Organisation handelt (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 1 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 Als erstes ist zu prüfen, ob sich eine Rekurslegitimation des Verfahrensbeteiligten 1 aus § 7 Abs. 1 erster Satz TG NHG (i.V. mit § 24 TG NHG) ergibt.
- 3.3.1 § 7 Abs. 1 erster Satz TG NHG bestimmt, dass Eingriffe in Objekte, die nach § 10, § 12 oder § 16 geschützt sind, einer Bewilligung bedürfen. Es ist unbestritten, dass sich auf der Bauparzelle Nr. xx kein Objekt befindet, welches nach § 10, § 12 oder § 16 TG NHG geschützt ist. Nach dem Wortlaut von § 7 Abs. 1 erster Satz NHG TG betrifft die darin statuierte Bewilligungspflicht direkte Eingriffe in geschützte Objekte. Indirekte Eingriffe in Form der Erstel-

lung neuer Bauten in der Umgebung von geschützten Objekten (ohne dass die Objekte selber mittels baulicher Massnahmen tangiert würden) sind mit § 7 Abs. 1 erster Satz NHG TG nicht angesprochen. Diese Bestimmung fällt bereits unter diesem Gesichtspunkt als Grundlage für eine Beschwerdelegitimation des Verfahrensbeteiligten 1 ausser Betracht.

- 3.3.2 Selbst wenn unter "Eingriffe in Objekte, die nach § 10, § 12 oder § 16 geschützt sind", auch die Erstellung von Bauten in der Umgebung von Schutzobjekten verstanden würde, könnte vorliegend nicht von einer relevanten Beeinträchtigung der Umgebung eines unter Denkmalschutz stehenden Objektes ausgegangen werden. Zur Diskussion stehen einerseits die sich auf der anderen Seite der L-Strasse befindende Häuserreihe westlich der Liegenschaft Nr. xx (M-Komplex) sowie das nördlich des Baugrundstücks gelegene Gebäude, inklusive Garten und Gerätehaus, auf der Liegenschaft Nr. zz. Wie sich aus den Erläuterungen des Regierungsrates in der Botschaft zum Gesetz betreffend die Änderung des TG NHG vom 2. November 2021 (abrufbar unter <https://grgeko.tg.ch/o/grgekoportlet/activity/5151185/Botschaft+vom+02.11.2021+%2820-GE+12-239%29.pdf?csr=5820420294699498594>) entnehmen lässt, erfasst der Schutz eines denkmalgeschützten Objektes nur die "massgebliche Umgebung", das heisst 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 (vgl. S. 15 der Botschaft des Regierungsrates zum Gesetz betreffend die Änderung des TG NHG vom 2. November 2021). Eine unzulässige Beeinträchtigung der Umgebung eines

Schutzobjektes liegt nicht vor, wenn ein Schutzobjekt in seiner geschützten Beschaffenheit und Wirkung durch Veränderungen innerhalb seines Wirkungskreises nicht oder nur unerheblich eingeschränkt wird (vgl. Engeler, in: Ehrenzeller/Engeler [Hrsg.], Handbuch Heimatschutzrecht, 2020, § 7 N. 176; Urteil des Bundesgerichtes 1C_26/2016 vom 16. November 2016 E. 3.3). Unbestrittenermassen sind mit dem Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bildenden Bauprojektes keinerlei bauliche Massnahmen/Eingriffe auf den Liegenschaften Nrn. qq - tt (M-Komplex) oder Nr. zz (Villa mit Gerätehaus und Garten) vorgesehen. Der M-Komplex ist vom Baugrundstück Nr. xx durch die relativ breite und vielbefahrene L-Strasse getrennt. Die Villa auf der Liegenschaft Nr. zz ist als Einzelobjekt umgeben von einer grosszügigen Gartenanlage; der Abstand von der Südfassade zum Baugrundstück beträgt mehr als 10 Meter. Der "Wirkungskreis" dieser Objekte wird nicht oder höchstens unerheblich eingeschränkt. Mit anderen Worten wird die massgebliche Umgebung dieser Einzelschutzobjekte durch das geplante Bauprojekt der Beschwerdeführerinnen nicht tangiert. Würde die Umgebung der Gebäude des M-Komplexes oder des Objektes auf der Liegenschaft Nr. zz eines umfassenderen, über die jeweilige(n) Liegenschaft(en) hinausgehenden Umgebungsschutzes bedürfen, wäre dies mittels raumplanerischer Massnahmen, etwa in Form einer entsprechenden Schutzzone oder Freihaltezone zu bewerkstelligen gewesen. Derartige raumplanerischen Massnahmen wurden jedoch hinsichtlich der erwähnten Schutzobjekte nicht festgelegt, insbesondere nicht zulasten der Liegenschaft Nr. xx. Selbst wenn mit "Eingriffen in Objekte" im Sinne von § 7 Abs. 1 TG NHG auch die Erstellung von Bauten in der Umgebung von Schutzobjekten gemeint wäre, würde das Projekt der Beschwerdeführerinnen auf der Liegenschaft Nr. xx die massgebliche Umgebung der betreffenden Schutzobjekte (M-Komplex und Objekt auf der Liegenschaft Nr. zz) nicht tangieren.

- 3.3.3 Die Rechtsmittellegitimation des Verfahrensbeteiligten 1 ergibt sich somit nicht aus § 7 Abs. 1 erster Satz i.V. mit § 24 Abs. 1 TG NHG.
- 3.4 § 12 TG NHG regelt den Erlass vorsorglicher Massnahmen und § 13 TG NHG die Möglichkeit, einen Entscheid über den Erlass einer Schutzanordnung zu verlangen. Beides steht vorliegend nicht zur Diskussion, womit diese Bestimmungen (i.V. mit § 24 TG NHG) ebenfalls keine Grundlage für eine Rekurslegitimation des Verfahrensbeteiligten 1 bilden.
- 3.5 Zu prüfen ist weiter, ob sich eine Rekurslegitimation des Verfahrensbeteiligten 1 aus § 10 TG NHG (i.V. mit § 24 TG NHG) ergibt.
- 3.5.1 Nach § 10 Abs. 1 TG NHG sichern die Gemeinden Schutz und Pflege erhaltenswerter Objekte in erster Linie durch Reglemente oder Nutzungspläne nach dem Planungs- und Baugesetz (PBG, RB 700). 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). Das bestehende Hotel F auf der Liegenschaft Nr. xx steht nicht (mehr) unter Denkmalschutz. Jedoch figuriert die Ortschaft Arbon im ISOS. Soweit die Interessen des Natur- und Heimatschutzes berührt sind, muss die Rechtsmittelberechtigung der ideellen Organisationen im Einzelfall bei der Anfechtung von planerischen Massnahmen gemäss § 24 Abs. 1 TG NHG grundsätzlich bejaht werden (vgl. TVR 2010 Nr. 5 E. 2.7). Ob dies auch im Rahmen ordentlicher Baubewilligungsverfahren Geltung hat, bei dem es weder um den Abbruch eines Schutzobjekts oder einen direkten Eingriff in ein solches geht, ist fraglich. Es ist nachfolgend zu prüfen, wie es sich

damit im konkreten Fall aufgrund der Zugehörigkeit eines Gebietes zum ISOS - und dabei insbesondere mit Blick auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung seit dem Urteil Rüti (BGE 135 II 208) - verhält.

- 3.5.2 Durch die Aufnahme eines Objektes von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes wird dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmäler- te Erhaltung bedarf, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- und angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung ver- dient (Art. 6 Abs. 1 NHG). Ein Abweichen von der ungeschmäler- ten 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 nati- onaler Bedeutung bedürfen (BGE 135 II 209 E. 2 mit Hinweis auf Marti, Das Schutzkonzept des Natur- und Heimatschutzes, SJZ 104/2008, S. 85).
- 3.5.3 Diese Schutzbestimmung gilt indes lediglich bei der Erfüllung von Bundes- aufgaben (Art. 2 und 3 NHG) in unmittelbarer Weise. Bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben - wozu im Grundsatz die Nutzungs- planung zählt - wird der Schutz von Ortsbildern durch kantonales (und kom- munales) Recht gewährleistet. Dies ergibt sich verfassungsrechtlich aus Art. 78 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossen- schaft (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. Ih- rer Natur nach kommen sie Sachplänen und Konzepten im Sinne von Art. 13 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG, SR 700) gleich. Im Rah- men 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 Form der Ausscheidung von Schutz-zonen (Art. 17 Abs. 1 RPG) und der 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 Grund-nutzungsordnung abgewichen werden soll" (BGE 135 II 209 E. 2.1, vgl. auch TVR 2015 Nr. 14 E. 2.4.2).

- 3.5.4 Anders als im Beschwerdeverfahren VG.2025.7 betreffend den Gestaltungsplan E bildet im vorliegenden Beschwerdeverfahren nicht der Erlass eines Nutzungsplanes, sondern die Erteilung einer Baubewilligung Anfechtungsgegenstand. Dabei handelte die verfahrensbeteiligte Gemeinde im Rahmen einer ihr vom kantonalen Recht zugewiesenen Aufgabe, die nicht die Ausführung einer Bundesaufgabe beinhaltet. Das vorliegend strittige Baugesuch basiert berechtigterweise noch auf der bisherigen Nutzungsplanung der verfahrensbeteiligten Gemeinde aus dem Jahre 1996 (Zonenplan) bzw. 1999 (Baureglement). Die Liegenschaft Nr. xx ist danach der Zentrumszone zugewiesen und Teil einer überlagernden Zone für archäologische Funde. Abgesehen davon ist die Liegenschaft Nr. xx nicht mit einer zusätzlichen, ortsbildschützerisch begründeten Zone überlagert. Nach der bisherigen und vorlie-

gend anwendbaren Rahmennutzungsplanung besteht für die Liegenschaft Nr. xx auch keine Gestaltungsplanpflicht. Im Grundsatz unbestritten ist zudem, dass das vorliegend strittige Bauvorhaben der Beschwerdeführerinnen - im Gegensatz zu den im Gestaltungsplan E vorgesehenen Hochhäusern - die Vorschriften der Regelbauweise einhält. Die Vorinstanz weist in E. 1c des angefochtenen Entscheids darauf hin, die Zugehörigkeit eines Gebietes zum ISOS sei seit der mit dem Leitfall "Rüti" (BGE 139 II 209) begründeten Rechtsprechung auch bei der Erteilung von Baubewilligungen im Rahmen einer Interessenabwägung zu berücksichtigen. Zwar trifft es grundsätzlich zu, dass gemäss Bundesgericht die vom ISOS verkörperten öffentlichen Interessen bei der Auslegung unbestimmter Begriffe des Baurechts sowie bei im Einzelfall erforderlichen Interessenabwägungen zu berücksichtigen sind, wobei es sich dabei letztlich um die Anwendung von kommunalem oder kantonalem Recht handelt (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_572/2022 vom 2. November 2023 E. 3.2). Dies ändert aber nichts daran, dass das ISOS unmittelbar nur (aber immerhin) beim Erlass einer Rahmennutzungs- oder Sondernutzungsplanung zwingend zu berücksichtigen ist. Vorliegend geht es aber weder um den Erlass einer derartigen planungsrechtlichen Massnahme im Sinne von § 10 Abs. 1 Satz 1 TG NHG noch um den Erlass einer Anordnung über ein erhaltenswertes Objekt im Sinne von § 10 Abs. 1 Satz 2, Abs. 1^{bis} und Abs. 2 TG NHG, sondern lediglich um die baurechtliche Bewilligung eines Bauprojekts, bei welchem zum einen kein Eingriff in ein Denkmalschutzobjekt erfolgt und zum andern die Vorschriften der Regelbauweise eingehalten werden bzw. nicht von der Grundnutzungsordnung abgewichen wird. Damit ergibt sich die Rekurslegitimation des Verfahrensbeteiligten 1 aber auch nicht aus § 10 TG NHG (i.V. mit § 24 TG NHG).

3.6

- 3.6.1 Die Vorinstanz führt im angefochtenen Vorentscheid aus, dass beim Erlass der Nutzungsplanung der verfahrensbeteiligten Gemeinde in den Jahren 1996/1999 eine nach heutigen Massstäben und nach der seit dem Leitfall "Rüti" ergangenen Rechtsprechung rechtsgenügende Auseinandersetzung

mit den Schutzziele des ISOS bzw. eine hinreichende Beachtung und Berücksichtigung der ISOS-Einträge nicht stattgefunden habe. Eine solche Auseinandersetzung sei vielmehr erst mit der aktuellen Totalrevision der Rahmennutzungsplanung vorgenommen worden, welche beim Kanton zur Genehmigung eingereicht worden sei (vgl. E. II.1.d/bb f. des angefochtenen Vorentscheids). Die Vorinstanz folgert daraus, dass dem Verfahrensbeteiligten 1 die Befugnis, sich gegen den Baubewilligungs- und Einspracheentscheid der verfahrensbeteiligten Gemeinde zur Wehr zu setzen und im Rahmen des Rekursverfahrens das Fehlen eines rechtsgenügenden Schutzes nach § 10 Abs. 1 TG NHG zu rügen und die akzessorische Überprüfung der Nutzungsplanung bzw. der Zonierung der Liegenschaft Nr. xx zu verlangen, nicht abgesprochen werden könne (vgl. E. II.1.e des angefochtenen Vorentscheids).

- 3.6.2 Die Beschwerdeführerinnen verweisen auf den Inhalt des KRP: Bereits in seiner für den Baubewilligungsentscheid relevanten Fassung von 2017 sei die geltende Arboner Ortsplanung explizit als mit dem ISOS abgestimmt qualifiziert worden. Dem entgegnet die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung vom 27. Januar 2025, die von den Beschwerdeführerinnen als Beleg zitierten Inhalte des KRP gehörten zur Kategorie der "Ausgangslage", welcher keine Rechtswirkung zukomme und auf die sich die Beschwerdeführerinnen nicht hätten verlassen dürfen. Der Betrachtung der Vorinstanz kann nicht gefolgt werden. Zutreffend ist, dass lediglich die Kategorien "Planungsgrundsätze", "Planungsaufträge", "Festsetzungen", "Zwischenergebnisse" und "Vororientierungen" zum behördenverbindlichen Inhalt des KRP gehören. Dies bedeutet, dass mit den im Richtplan festgelegten Zielen, Grundsätzen und Festsetzungen verbindliche Aufträge an die zuständigen staatlichen Stellen (Bund, Kanton, Regionen, Gemeinden und andere Träger öffentlicher Aufgaben mit raumwirksamen Tätigkeiten) erteilt werden. Die "Ausgangslage" und die "Erläuterungen" dienen dagegen der Information und entfalten keine Rechtswirkungen (KRP, Text, Übersicht, Vorbemerkungen, Richtplaninhalt [S. 1], Stand Juni 2017, abrufbar unter <https://raumentwicklung.tg.ch/>

public/upload/assets/117740/TG_Kantonaler_Richtplan_Uebersicht_rechtskr
aefitig.pdf?fp=5). In Kapitel 1.10 "Kulturdenkmäler" enthält der KRP in der
Fassung vom Juni 2017 (vgl. Beschwerdebeilage 3) als "Ausgangslage"
Folgendes: "Die Ausgangslage bilden jene Ortsbilder, deren Schutz durch
rechtsgültige Pläne und Vorschriften bereits grundeigentümergebundenlich
gesichert ist (vgl. Anhang A3)". Als "Planungsauftrag" legt das Kapitel 1.10
"Kulturdenkmäler" als "Planungsauftrag 1.10 A" Folgendes fest: "Die Orts-
bildschutzgebiete, deren Schutz noch nicht durch rechtsgültige Pläne und
Vorschriften grundeigentümergebundenlich gesichert ist, sind im Rahmen der
Ortsplanungen zu schützen (vgl. Anhang A3)"; als Termin wird die nächste
Ortsplanungsrevision vorgegeben. Anhang A3 in der Fassung vom Juni 2009
erwähnt nur eine Gemeinde (Egnach), an welche sich der Planungsauftrag
1.10 A richtet. Die übrigen Gemeinden, so auch die verfahrensbeteiligte
Gemeinde, erscheinen unter der Überschrift "Ausgangslage", was bedeutet,
dass die entsprechenden Ortsbilder bereits durch rechtsgültige Pläne und
Vorschriften grundeigentümergebundenlich gesichert sind (Beschwerde-
beilage 3). Dies bedeutet nichts anderes, als dass für die verfahrensbeteiligte
Gemeinde nach KRP in Sachen Ortsbildschutz keine Pendenzen bestanden,
welche sie mit der nächsten Ortsplanungsrevision zu erledigen gehabt hätte.
Die Ansicht der Vorinstanz, die bestehende Nutzungsplanung der ver-
fahrensbeteiligten Gemeinde sei noch nicht rechtsgenügend mit dem ISOS
abgestimmt, erweist sich darum als unzutreffend.

3.6.3 Auch unter diesem Gesichtspunkt ist die Rekurslegitimation des Verfahrens-
beteiligten 1 zu verneinen.

4.

4.1 Strittig und zu prüfen ist weiter, ob die Rekurslegitimation des Verfahrens-
beteiligten 2 von der Vorinstanz zu Recht bejaht wurde.

- 4.2 Gemäss Art. 12 NHG steht das Beschwerderecht gegen Verfügungen der kantonalen Behörden oder der Bundesbehörden nebst den Gemeinden auch den Organisationen zu, die sich dem Naturschutz, dem Heimatschutz, der Denkmalpflege oder verwandten Zielen widmen, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind: (Ziff. 1) die Organisation ist gesamtschweizerisch tätig und (Ziff. 2) sie verfolgt rein ideelle Zwecke; allfällige wirtschaftliche Tätigkeiten müssen der Erreichung der ideellen Zwecke dienen. Beim Verfahrensbeteiligten 2 handelt es sich unbestrittenermassen um eine gesamtschweizerisch tätige Organisation im Sinne von Art. 12 Abs. 1 lit. b NHG. Der Beschwerde nach Art. 12 Abs. 1 NHG unterliegen sodann nur Verfügungen, die "in Erfüllung einer Bundesaufgabe" ergangen sind (BGE 139 II 271 E. 3, vgl. auch Keller, in: Keller/Zufferey/Fahrländer, Kommentar NHG, 2. Aufl. 2019, N. 5 zu Art. 12 NHG mit weiteren Hinweisen auf die Rechtsprechung).
- 4.3 Gemäss Art. 12 Abs. 5 NHG können die im Sinne von Art. 12 Abs. 1 NHG beschwerdeberechtigten Organisationen ihre rechtlich selbständigen kantonalen und überkantonalen Unterorganisationen für deren örtliches Tätigkeitsgebiet generell zur Erhebung von Einsprachen und im Einzelfall zur Erhebung von Beschwerden ermächtigen. Eine derartige allgemeine Ermächtigung ist in Art. 7 Ziff. 1. der Statuten des Verfahrensbeteiligten 2 enthalten (abrufbar unter https://www.heimatschutz.ch/fileadmin/downloads/01_wer_wir_sind/organisation/statuten-schweizer-heimatschutz.pdf). Gemäss dieser Statutenbestimmung sind die Sektionen des Verfahrensbeteiligten 2 befugt, "in ihrem Gebiet im Namen des SHS Einsprache zu erheben". Art. 12c NHG legt fest, dass sich Gemeinden und Organisationen, die kein Rechtsmittel ergriffen haben, am weiteren Verfahren nur noch als Partei beteiligen können, wenn sie durch eine Änderung der Verfügung beschwert sind (Satz 1). Hat sich eine Gemeinde oder Organisation an einem Einspracheverfahren nach Bundesrecht oder kantonalem Recht nicht beteiligt, so kann sie nach Art. 12c Abs. 2 NHG keine Beschwerde mehr erheben.

4.4 Das Recht des Kantons Thurgau sieht im Baubewilligungsverfahren ein Einspracheverfahren vor (§ 103 PBG). Der Verfahrensbeteiligte 2 wurde in den Einsprachen vom 6. September 2022 (act. 8.3/3.723 ff.) und 17. Oktober 2022 (act. 8.1/3.44) nicht erwähnt. Die Einsprachen wurden vielmehr nur und ausdrücklich im Namen des Verfahrensbeteiligten 1 erhoben. Nachdem sich der Verfahrensbeteiligte 2 an beiden Einspracheverfahren betreffend das vorliegend strittige Baugesuch nicht beteiligt hat, hat er seine Beteiligung an den nachfolgenden Rechtsmittelverfahren (Rekurs und Beschwerde) aufgrund von Art. 12c Abs. 2 NHG verwirkt. Dies steht im Einklang mit der verfahrensrechtlichen Regelung des VRG, wonach die Rekursberechtigung als Teilgehalt einerseits eine sogenannte "materielle Beschwerde" (Berührtsein durch den angefochtenen Entscheid und schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung entsprechend § 44 Abs. 1 Ziff. 1 VRG) erfordert. Die sogenannte "formelle Beschwerde" bildet einen weiteren Teilgehalt der Legitimation. Formell beschwert ist, wer am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen hat (TVR 2017 Nr. 5 E. 2.3). Anders als in Art. 48 Abs. 1 lit. a des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021) und Art. 89 Abs. 1 lit. a des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (BGG, SR 173.110) ist das Erfordernis der formellen Beschwerde im kantonalen VRG nicht ausdrücklich festgehalten. Dessen ungeachtet bildet sie - wie die materielle Beschwerde - unabdingbare Voraussetzung für die Bejahung der Rechtsmittellegitimation (TVR 2017 Nr. 5 E. 2.3). Auf das Erfordernis der formellen Beschwerde kann einzig verzichtet werden, wenn jemand zu Unrecht und ohne eigenes Verschulden am vorinstanzlichen Verfahren nicht teilnehmen konnte, etwa weil ihm das Verfahren nicht bekannt war und auch nicht bekannt sein musste, oder wenn ihm zu Unrecht die Parteistellung versagt wurde oder wenn diese erst durch den angefochtenen Entscheid begründet wurde. Ein Anwendungsfall bildet mitunter die rechtswidrig unterbliebene Eröffnung eines Entscheids an eine Behörde oder einen Verein wie den Verein D (Müller, a.a.O., § 44 N. 4).

- 4.5 Im vorliegenden Fall wurde dem Verfahrensbeteiligten 1 die öffentliche Auflage des strittigen Baugesuchs sowie der Projektänderung durch die verfahrensbeteiligte Gemeinde rechtzeitig mitgeteilt. Es wäre am Verfahrensbeteiligten 1 gewesen, gestützt auf die in den Statuten des Verfahrensbeteiligten 2 statuierte Ermächtigung im Sinne von Art. 12 Abs. 5 NHG auch im Namen des Verfahrensbeteiligten 2 Einsprache zu erheben. Dies ist unterblieben und kann durch nachträgliche Erklärungsversuche, die beiden Verfahrensbeteiligten seien schon im Zeitpunkt der öffentlichen Auflage betreffend das strittige Baugesuch in Kontakt gewesen, oder durch die Fiktion einer "stillschweigenden Vertretung" nicht korrigiert werden. Unmassgeblich ist diesbezüglich auch die nachträgliche Erklärung des Verfahrensbeteiligten 2 vom 6. Mai 2025 (eingereicht vom Verfahrensbeteiligten 1 mit Eingabe vom 18. Mai 2025), in welcher unter anderem ausgeführt wird, dass der Verfahrensbeteiligte 1 den Verfahrensbeteiligten 2 über seine im Jahr 2022 Einsprachen informiert habe. Die Einsprachen wurden ausdrücklich im Namen des Verfahrensbeteiligten 1 erhoben, nicht aber auch im Namen des Verfahrensbeteiligten 2 (act. 8.3/3.723 und act. 8.1/3.44). Um den "Verlust der Beschwerdelegitimation" gemäss der Überschrift zu Art. 12c NHG abzuwenden, hätten die Einsprachen auch im Namen des Verfahrensbeteiligten 2 erhoben werden müssen.
- 4.6 Nichts anderes lässt sich für den vorliegenden Fall auch aus dem von der Vorinstanz angeführten Urteil des Bundesgerichts 1C_176/2016, 1C_179/2016 vom 10. Mai 2017 ableiten. In jenem Fall ging es um die Rechtsmittelberechtigung der Organisation Pro Natura. Gemäss dem zitierten bundesgerichtlichen Urteil sieht Pro Natura in ihren internen Richtlinien vor, dass ihre Sektionen generell zur Erhebung von Einsprachen für ihr örtliches Tätigkeitsgebiet ermächtigt" seien (vgl. E. 3.1 des bundesgerichtlichen Urteils sowie Art. 11 der Statuten von Pro Natura aus dem Jahr 2022). In Art. 7 Ziff. 1 der Statuten des Verfahrensbeteiligten 2 werden demgegenüber die Sektionen als befugt bezeichnet, in ihrem Gebiet "im Namen" des Verfahrensbeteiligten 2 Einsprache zu erheben. Wenn aber, wie vorliegend, eine

derartige Einspracheerhebung im Namen des Verfahrensbeteiligten 2 unterbleibt, besteht in der Folge aufgrund des klaren Wortlautes von Art. 12c Abs. 2 NHG (und der oben zitierten Rechtsprechung zur formellen Beschwer; vgl. TVR 2017 Nr. 5) auch keine Rechtsmittelberechtigung des Verfahrensbeteiligten 2. Dem zitierten bundesgerichtlichen Urteil lässt sich nichts Gegenteiliges entnehmen bzw. der jenem Urteil zugrundeliegende Sachverhalt stimmt nicht mit demjenigen des vorliegenden Falles überein. Unbehelflich ist damit auch der Verweis der Vorinstanz auf Keller, a.a.O., N. 17 zu Art. 12 NHG, der in diesem Zusammenhang auf das zitierte Urteil des Bundesgerichts 1C_176/2016,1C_179/2016 vom 10. Mai 2017 verweist. Das Erfordernis einer Einspracheerhebung im Namen der jeweiligen gesamtschweizerischen Organisation stellt insbesondere auch keinen überspitzten Formalismus dar. Andernfalls würden das Institut der formellen Beschwer bzw. die Bestimmung von Art. 12c Abs. 1 und 2 NHG ihres Sinnes entleert. Es ist denn auch nicht einzusehen, was den Verfahrensbeteiligten 1 gehindert hätte, auch im Namen des Verfahrensbeteiligten 2 Einsprache zu erheben, zumal die Folge einer entsprechenden Unterlassung aus dem Wortlaut von Art. 12c Abs. 2 NHG klar hervorgeht.

- 4.7 Folglich ist auch die Rekurslegitimation des Verfahrensbeteiligten 2 nicht gegeben. Damit ist auf die Frage, inwiefern die Baubewilligung für das Projekt der Beschwerdeführerinnen bzw. die entsprechenden Einspracheentscheide "in Erfüllung einer Bundesaufgabe" ergangen sind, nicht weiter einzugehen.
5. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde, soweit auf sie einzutreten ist, begründet und gutzuheissen ist. Der angefochtene Vorentscheid der Vorinstanz vom 26. November 2024 wird aufgehoben und es wird festgestellt, dass den Verfahrensbeteiligten 1 und 2 im Rekursverfahren Nr. 187/2023 keine Rekurslegitimation zukommt.

6.

6.1 Im streitigen Verfahren trägt in der Regel der Unterliegende die Kosten (§ 77 VRG). Die Verfahrensgebühr wird für das vorliegende Beschwerdeverfahren auf Fr. 6'000.-- festgesetzt (§ 14 Abs. 1 Ziff. 1 der Verordnung des Grossen Rats über die Gebühren der Strafverfolgungs- und Gerichtsbehörden [VGG, RB 638.1]). Das Nichteintreten auf die Beschwerde ist nur von untergeordneter Natur (E. 1.2 vorstehend). Ausgangsgemäss wird die Verfahrensgebühr daher den im Wesentlichen unterliegenden Verfahrensbeteiligten 1 und 2 unter solidarischer Haftbarkeit auferlegt. Der von den Beschwerdeführerinnen 1 und 2 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 6'000.-- wird ihnen zurückerstattet.

6.2 Aufgrund ihres Obsiegens steht den Beschwerdeführerinnen 1 und 2 gegenüber den Verfahrensbeteiligten 1 und 2 für das vorliegende Beschwerdeverfahren eine ausseramtliche Entschädigung zu (§ 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 Schweizerischen Zivilprozessordnung (ZPO, SR 272) wird sinngemäss angewendet (§ 80 Abs. 3 VRG). Die Parteientuschädigung 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 von den Beschwerdeführerinnen bzw. ihrem Rechtsvertreter 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. 2'500.-- (10 Stunden à Fr. 250.--) als angemessen. Die unterliegenden Verfahrensbeteiligten 1 und

2 haben die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 somit unter solidarischer Haftbarkeit mit Fr. 2'500.-- ausseramtlich zu entschädigen, ohne Zuschlag der Mehrwertsteuer, nachdem die Beschwerdeführerinnen mehrwertsteuerpflichtig und somit vorsteuerabzugsberechtigt sind (Urteil des Bundesgerichts 4A_465/2016 vom 15. November 2016).

Die Vizepräsidentin:

Der Gerichtsschreiber:

versandt: