

Herrn Bundesrat
Alain Berset
Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Inselgasse 1
3003 Bern

Nationale Informationsstelle zum Kulturerbe
Kohlenweg 12, Postfach 111
CH-3097 Liebefeld

t +41 (0)31 336 71 11
info@nike-kulturerbe.ch

Eingereicht per Mail an marcia.haldemann@bak.admin.ch

Liebefeld, 15. Januar 2019

**Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung VISOS
Vernehmlassungsverfahren
Stellungnahme der Nationalen Informationsstelle zum Kulturerbe NIKE**

Sehr geehrter Herr Bundesrat Berset

Die Nationale Informationsstelle zum Kulturerbe NIKE setzt sich für eine starke Verankerung des Kulturerbes in Gesellschaft und Politik ein. Sie ist ein Verband mit 39 Mitgliederorganisationen aus allen Bereichen des Kulturerbes.

Gerne nehmen wir die Gelegenheit wahr, Ihnen unsere Stellungnahme zu unterbreiten.

1. Grundsätzliche Bemerkungen

Gemäss Art. 78 der Bundesverfassung BV¹ ist der Bund verpflichtet, bei der Erfüllung seiner Aufgaben Landschaften, Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler zu erhalten und zu schonen, wenn das öffentliche Interesse dies gebietet. Diese Verfassungsbestimmung konkretisiert das Bundesgesetz zum Natur- Heimatschutz NHG.² In Art. 5 NHG wird der Bund verpflichtet, das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung ISOS zu erstellen. Der Bundesrat erliess am 9. September 1981 das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung ISOS mit der zugehörigen Verordnung VISOS.³

Ein im Jahr 2015 vom BAK in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten bestätigte die Opportunität einer Verordnungsrevision angesichts der Bedeutung des ISOS seit dem Bundesgerichtsentscheid Rüti (ZH) vom 1. April 2009.⁴ Angesichts des hohen Alters der VISOS und der Tatsache, dass die Verordnungen zu den beiden anderen Bundesinventaren gemäss NHG Art. 5, namentlich dem IVS und dem BLN, in den vergangenen Jahren bereits revidiert wurden, erscheint es der NIKE als sehr sinnvoll, die VISOS mit den Schwesterverordnungen zu harmonisieren und die wesentlichen Grundsätze der Aufnahmemethode auf Ebene der Verordnung zu verankern.⁵

¹ SR 101

² SR 451

³ SR 451.12

⁴ BGE 135 II 209 (Rüti); 1C_188/207 vom 1. April 2009. – Marti, Arnold. Rechtsgutachten zu Fragen im Zusammenhang mit der geplanten Änderung der Aufnahmemethode bei der Revision von Ortsbildaufnahmen im Rahmen des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS). Schaffhausen 2016.

⁵ VBLN vom 29. März 2017, SR 451.11. – VIVIS vom 14. April 2010, SR 451.15.

Die vorliegende Totalrevision der VISOS entspricht unseres Erachtens diesem Anliegen. Sie hat indes keine materiellrechtlichen Änderungen zur Folge. Die revidierte VISOS findet nach ihrem Inkrafttreten auch auf die nach früherer VISOS inventarisierten Objekte Anwendung, was die Umsetzung erleichtert.

Die VISOS legt eine differenzierte und in der Praxis bewährte Beurteilung der Ortsbilder vor. Sie ist unseres Erachtens gutzuheissen. In gewissen Punkten sollte sie jedoch ergänzt werden, damit das ISOS und dessen rechtliche Grundlage, die VISOS, in einem höheren Mass zu einer hohen baukulturellen Siedlungsqualität der Schweiz und zu einer hochwertigen Verdichtung beitragen können. Eine hohe Qualität im Umgang mit den schönsten Schweizer Siedlungen ist zwingend und entspricht einem starken Willen der Bevölkerung. Die Siedlungsentwicklung nach innen (Ziel RPG1) und die Verbesserung des Bauens ausserhalb der Bauzone (Ziel RPG2) kann nur gelingen, wenn in der Bevölkerung Akzeptanz geschaffen wird. Dafür braucht es den sorgfältigen Umgang mit schützenswerten Ortsbildteilen, Freiräumen und Umgebungen. Eine Schwächung dieses Umgangs bei der Siedlungsentwicklung würde zu einer noch stärkeren politischen Polarisierung führen, wie verschiedene Initiativen zeigen, die eine Verstärkung des Schutzes von Landschaft und Siedlung anstreben (Zersiedelungsinitiative⁶, Natur- und Siedlungsinitiative⁷).

2. Fakten zum ISOS

Angesichts der verschiedenen politischen Vorstösse, die darauf abzielen, die Bundesinventare, namentlich das ISOS, in ihrer Wirkung zu schwächen, ist es der NIKE ein grosses Anliegen im Folgenden gewisse Fakten zum ISOS festzuhalten.

Das ISOS umfasst aktuell 1274 Objekte in allen Kantonen, also rund 22 Prozent der schweizerischen Siedlungen. Seiner gesetzlichen Bestimmung entsprechend führt das ISOS die wertvollsten, landesweit bedeutenden Siedlungen der Schweiz auf und dokumentiert sie.

Das ISOS stellt nichts unter Schutz, es ist kein Planungsinstrument, sondern bildet eine Grundlage für die Planung. Als nationales Fachinventar bildet es das einzige schweizweite, nach einheitlichen Kriterien erstellte Instrument zur qualitativen Beurteilung von Ortsbildern und stellt somit eine bedeutende Grundlage zur qualitätsvollen Siedlungsentwicklung dar. Das ISOS zeigt aus nationaler Sicht die Interessen und Ziele des Ortsbildschutzes auf und bildet damit eine wichtige Grundlage für eine im Sinne von Art. 3 RPV vollständige und nachvollziehbare Interessenabwägung. Das ISOS nimmt keine Interessenabwägungen vor.

Nach mehrjährigen, umfassenden Vorarbeiten hat das Bundesamt für Kultur 2016 die Revision des ISOS an die Hand genommen. Der Revisionsprozess wurde unter Einbezug der Fachkommissionen und der kantonalen Fachstellenleiter sowie mittels Rechtsgutachten mit der nötigen Sorgfalt und Umsicht durchgeführt. Bei der Überarbeitung und Anpassung der ISOS-Methode achtete das Bundesamt für Kultur aus Gründen der Rechtssicherheit darauf, dass die ursprüngliche und die angepasste Methode auf den gleichen Grundsätzen und Grundregeln beruhen. Die angepasste Methode wurde am 1. Dezember 2017 in einer Weisung des Eidgenössischen Departements des Innern EDI in Kraft gesetzt und publiziert.⁸ Die Anpassung der Methode hat die Nachvollziehbarkeit der Systematik verbessert und gewährleistet eine bessere Zugänglichkeit und eine einfachere Umsetzung des Bundesinventars, wie der Bericht des Bundesrates «Schweizer Ortsbilder erhalten» festhält.⁹ Ausserdem bringt sie gemäss unserer Einschätzung auch wesentliche technische Vorteile: Das ISOS wird in Zukunft in GIS-Form zur Verfügung stehen, was die praktische Anwendbarkeit wesentlich verbessert. Die zweite Revision des ISOS hat 2017 begonnen. Die Aktualisierung des Bundesinventars wird zurzeit in den Kantonen Genf und Graubünden durchgeführt.

3. Zur Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung VISOS

Die NIKE begrüsst aus den folgenden Gründen die Totalrevision der VISOS:

- Mit der neuen VISOS werden die drei Verordnungen zu den Bundesinventaren nach Artikel 5 NHG (VISOS, VBLN, VIVS) strukturell und inhaltlich übereinstimmen, da der vorliegende

⁶ <https://www.zersiedelung-stoppen.ch/>

⁷ <https://www.pronatura.ch/de/vorschlag-des-bundesrates-ungenuegend-verbaende-bereiten-volksinitiative-vor>

⁸ Eidgenössisches Departement des Innern EDI. Weisung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz vom 1. Dezember 2017, www.isos.ch.

⁹ Schweizer Ortsbilder erhalten. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 16.4028 Fluri vom 15. Dezember 2016, Bern 2018, S. 24-25.

Entwurf VISOS an die beiden anderen angeglichen wurde. Somit wird Rechtssicherheit geschaffen und die Legitimität der drei Bundesinventare erhöht.

- Der bisherige Inhalt der VISOS wurde umfangreich ergänzt. Darin befinden sich neu die Kriterien hinsichtlich der aufzunehmenden Objekte (Art. 8 VISOS, sog. Legaldefinitionen der Schutzobjekte) sowie die methodischen Grundsätze zur Bewertung der Ortsbilder und deren Teile, inklusiv die Erhaltungsziele (Art. 5-9 VISOS). Da die Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS) die rechtliche Grundlage des ISOS darstellt, wird mit der Aufnahme der Legaldefinitionen in die Verordnung der Anforderung an das Legalitätsprinzip Genüge getan. Zudem wird damit die Forderung von Nationalrat Fabio Regazzi (17.4308 Bewertung von Bauwerken und Ortsbildern hinsichtlich Aufnahme ins Isos. Kriterien klären) einen verbindlichen Kriterienkatalog in die VISOS aufzunehmen, eingelöst.
- Die Aufnahme der Legaldefinitionen der Schutzobjekte in die VISOS gewährleistet im Weiteren eine schweizweite einheitliche Anwendung derselben Methodik. Mit dieser Massnahme wird die Objektivität und Wissenschaftlichkeit des ISOS erhöht.
- Im Weiteren enthält die VISOS Bestimmungen zur Berücksichtigung des ISOS bei der Erfüllung von Bundesaufgaben (Art. 10 VISOS) und ergänzt die Regelung betreffend die kantonalen Planungen (Art. 12 VISOS). Mit diesen beiden Bestimmungen wird der Charakter des ISOS als Fachinventar, das bei Planungen als Entscheidungsgrundlage dient, bestätigt. Es wird folglich die Planungssicherheit und Transparenz für Vorhaben und Investitionen in schützenswerten Ortsbildern aus formeller Sicht erhöht: Die Festsetzung der bestehenden Grundlagen, Kriterien und Beurteilungsmethodik auf Verordnungsstufe verbessert die Anwendungssicherheit für Gemeinden sowie Planer und erhöht die Rechtssicherheit für Eigentümer.
- Die VISOS führt materiell-rechtlich zu keinen Veränderungen. Dies ist zu begrüßen, da die Kantone und Gemeinden mit der Umsetzung von RPG1 und bald auch RPG2 bereits sehr gefordert sind. Die Umsetzung des ISOS hat sich nach anfänglichen Unklarheiten in der Praxis und in der Rechtsprechung¹⁰ zwischenzeitlich eingespielt. Die Verstetigung der Praxis des ISOS wird daher begrüsst, damit kann bei den anstehenden Herausforderungen in der Raumplanung Rechtssicherheit und Planungssicherheit geschaffen werden.
- Die qualitätsvolle Siedlungsentwicklung nach innen und auch der vorgesehene Mechanismus des Planungs- und Kompensationsansatzes machen eine verbindliche, klare und transparent erstellte qualitative Beurteilungsgrundlage unumgänglich. Das ISOS leistet damit einen wertvollen Beitrag zu baukulturell hochstehender Planung.

In folgenden Punkten beantragt die NIKE eine Ergänzung und Anpassung der VISOS:

Das ISOS umfasst 22% aller Ortsbilder der Schweiz. Für 78% der Ortsbilder hingegen gelten die Regeln des ISOS nicht. Eine grössere Sorgfalt bei der Entwicklung auch dieser vier Fünftel der Schweizer Siedlungen scheint der NIKE gerechtfertigt und führt zu folgenden Anträgen:

- Eine hohe Baukultur ist von grosser Bedeutung für die Gesellschaft, sie trägt zu Wohlbefinden, Lebensqualität und Stabilität bei.¹¹ Das ISOS bietet eine gesamtschweizerische Grundlage zur Verbesserung der Baukultur. Es deckt allerdings nur einen Fünftel der Schweizer Ortsbilder ab. Das ist zu wenig. Deshalb sollte das ISOS auch die Ortsbilder von regionaler und lokaler Bedeutung umfassen; dementsprechend ist die VISOS mit den Ortsbildern von regionaler und lokaler Bedeutung zu ergänzen. So könnten weitere Ortsbilder der Schweiz von den Erkenntnissen des Fachinventars profitieren. Selbstverständlich müsste der Schutzzumfang entsprechend abgestuft und die Eingriffsmöglichkeiten angepasst werden.¹²

¹⁰ Dazu etwa das am 7.12.18 in Neuenburg anlässlich der Tagung «Verdichtung und Ortsbildschutz. Rechtliche Fragen zum ISOS» gehaltene Referat von Bundesrichter Thomas Merkli. Die Bundesinventare nach Art. 5 NHG in der Rechtsprechung des Bundesgerichts.

¹¹ Schweizer Ortsbilder erhalten. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 16.4028 Fluri vom 15. Dezember 2016, Bern 2018, S. 13-20.

¹² Im Kanton Freiburg beispielsweise wurden die Ortsbilder von regionaler und lokaler Bedeutung auf Stufe Richtplan berücksichtigt.

- Die Methodik des ISOS ist bekannt, grundsätzlich haben sich die Erhaltungsziele bewährt. Als generelle Erhaltungsziele bedürfen sie jeweils der individuellen Konkretisierung, was die nötigen Handlungsspielräume gewährleistet. Dem Grundsatz der Festsetzung dieser Erhaltungsziele in der VISOS stimmt die NIKE daher – wie oben dargelegt – zu. Allerdings zeigt der Mangel an Qualität der gebauten Umwelt, dass die Erhaltungsziele zu schwach sind (Erhalten der Substanz, der Struktur, des Charakters) und nicht den gesetzlichen Zielen entspricht wie sie beispielsweise das RPG 1 vorgibt. Dessen Hauptanliegen besteht in der hochwertigen Siedlungsentwicklung nach innen. Die NIKE ist der Auffassung, dass die VISOS die Erhaltungsziele folgendermassen präzisieren soll: A: ungeschmälerte Erhaltung aller Substanz, Erhalten von Massstab, Materialität und Siedlungsstruktur; Erhalten von Stimmung, Freiräumen und Charakter.
- Städte und Agglomerationen: Das ISOS ist für Grossstädte besonders wichtig, namentlich an deren Rändern. Während in Innenstädten meist sorgfältig mit dem Bestand umgegangen wird, finden in den Agglomerationen und an den Stadträndern Entwicklungen tiefster Qualität statt: Hier fehlt eine qualitätssichernde Grundlage wie das ISOS. Das ISOS ist deshalb explizit bei den Grossstädten auf die zusammenhängende Agglomeration auszuweiten, und darf nicht an der Gemeindegrenze aufhören. Die VISOS ist entsprechend anzupassen.
- Stärkung der Wirkung in den Kantonen und Gemeinden: Die Berücksichtigungspflicht des ISOS ist zu verstärken und expliziter zu umschreiben. Es ist in die gesamte Planungskaskade von der Richtplanung bis zur Baubewilligung aufzunehmen, so dass das ISOS für Kantone und Gemeinden auf allen Planungs- und Bewilligungsstufen berücksichtigt wird. Die VISOS ist entsprechend anzupassen.

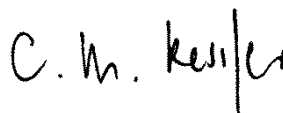
Bauliche Entwicklungen und Investitionen sind auf Planungs- und Rechtssicherheit angewiesen, um effizient zu sein. Dazu sind planerische Anstrengungen nötig, um frühzeitig Machbarkeiten und Möglichkeiten festlegen zu können.¹³ Dazu leistet das ISOS in den schützenswerten Ortsbildern einen wichtigen Beitrag, und die revidierte VISOS verbessert unseres Erachtens die Transparenz.

Wir danken Ihnen für die Aufmerksamkeit, die Sie unserer Stellungnahme entgegen bringen, und wünschen der VISOS-Totalrevision gutes Gelingen.

Freundliche Grüsse



Jean-François Steiert
Präsident des Vereins NIKE



Dr. Cordula M. Kessler
Geschäftsführerin der NIKE

¹³ Dazu: Ortsbildschutz und Verdichtung. Raumplanerische Interessenabwägung in Gemeinden mit einem Ortsbild von nationaler Bedeutung (ISOS). Arbeitshilfe. Hrsg. von EspaceSuisse (vlp-aspan), Bern 2018.

Per E-Mail an:
isos@bak.admin.ch

Zürich, 31. Januar 2019

Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz – VISOS (Vernehmlassung); Stellungnahme der Zürcher Handelskammer

Sehr geehrter Herr Bundesrat, sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 30. November 2018 wurden interessierte Kreise dazu eingeladen, sich zur geplanten Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS) zu äussern. Die Zürcher Handelskammer (ZHK) vertritt als Wirtschaftsorganisation die Interessen der Unternehmen der Kantone Zürich, Zug und Schaffhausen und setzt sich für eine grundsätzlich wettbewerbsgesteuerte Marktwirtschaft mit möglichst geringen Einschränkungen ein.

Der Standort Zürich besticht in seiner Qualität als Lebens- und Wirtschaftsraum durch einen attraktiven Mix aus urbanen Zentren, wirtschaftlicher Nutzfläche und Naherholungsgebieten. Um die Attraktivität unseres Standorts für Wirtschaft und Gesellschaft zu sichern, ist ein sorgsamer Umgang mit der Ressource Boden angezeigt. Wir anerkennen daher die Notwendigkeit einer koordinierenden Raumpolitik. Diese muss sich nach dem Grundsatz der Subsidiarität richten und die Entwicklungsmöglichkeiten der Unternehmen und der Infrastruktur unterstützen. Im Zusammenhang mit dem Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) ergeben sich in dieser Hinsicht erhebliche Spannungsfelder.

Wir erlauben uns, im Folgenden detailliert Stellung zu nehmen:

Allgemeine Bemerkungen zum ISOS

Für die Wirtschaft ist zentral, dass die bauliche Weiterentwicklung und die Entwicklung der Infrastruktur bedarfsgerecht und innert nützlicher Frist möglich ist. Es bedarf einer Liberalisierung des Bauens innerhalb der Bauzonen. Bauen muss dank weniger Vorschriften einfacher und vor allem schneller werden, damit die Eigentümer rascher auf sich verändernde Marktsituationen reagieren können.

Gleichzeitig soll mit der Ressource Boden schonend umgegangen und eine weitere Zersiedlung verhindert werden. Die Siedlungsentwicklung nach innen ist hierfür ein wichtiger Grundsatz, der Einzug in das revidierte Raumplanungsgesetz (RPG; SR 700) gehalten hat. Die Erleichterung des Bauens in den Zentren führt jedoch mit dem teilweise starren Ortsbildschutz des Bundes, wie er mit dem ISOS besteht, zu einem Zielkonflikt. Die Rechtfertigung des Bundesrats, das ISOS diene dazu, „eine Verdichtung zu einer hochwertigen Verdichtung zu machen“ (Bericht in Erfüllung des Postulates 16.4028 Fluri, S. 25), vermag nicht darüber hinwegzutäuschen, dass das ISOS das verdichtete Bauen zumindest anspruchsvoller macht, in vielen Fällen aber erheblich erschwert.

In Zürich wurde namentlich der Campus Höggerberg der Eidgenössischen Technischen Hochschule (ETH) im ISOS mit strengen Erhaltungszielen versehen. Indem das ISOS vorschreibt, die Bausubstanz im Kerngebiet integral zu erhalten, wird die bauliche Weiterentwicklung des Campus, wie sie der Bund selber plant, stark eingeschränkt. In der Stadt Zürich sind mittlerweile drei Viertel der Siedlungsfläche durch das ISOS erfasst, wo doch gerade im wohl urbansten Zentrum der Schweiz ein grosses Potential für bauliche Verdichtung besteht.

Im Weiteren ist problematisch, dass das Bundesinventar tief in die raumpolitischen Kompetenzen der Kantone eingreift. Die Entwicklung hat schrittweise stattgefunden, nachdem der Geltungsbereich des ISOS seit seiner Inkraftsetzung einerseits durch die inhaltliche Erweiterung und andererseits durch die Rechtsprechung massiv ausgeweitet wurde. Zudem wurde die Betreuung des Inventars an das Bundesamt für Kultur (BAK) übertragen, wo Erstellung, Unterhalt und Anwendung des Inventars hohe administrative Kosten verursachen. Die Entwicklung hätte eigentlich umgekehrt erfolgen müssen, denn die Ausgangslage betreffend Natur- und Heimatschutz ist heute eine andere als beim Erlass des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) im Jahr 1966. Die Kantone und Gemeinden nehmen heute ihre Verantwortung im Heimatschutz und in der Denkmalpflege umfassend wahr.

Allgemeine Kritik des Verordnungsentwurfs

Die ZHK anerkennt den Revisionsbedarf der VISOS unter technischen Aspekten (Harmonisierung mit anderen Verordnungen), erachtet den vorliegenden Verordnungsentwurf allerdings als inhaltlich ungenügend. Die Verordnungsrevision wäre eine Gelegenheit gewesen, der Anwendbarkeit des ISOS klare Grenzen zu setzen, um Konflikten mit grundlegenden Zielen, wie jenem des verdichteten Bauens, vorzubeugen. Der vorgelegte Verordnungsentwurf bewirkt jedoch das Gegenteil.

Erstens unterlässt es der Bundesrat, den Begriff der „Bundesaufgabe“ näher auszuführen. In der Praxis besteht ein weiter Interpretationsspielraum darüber, welche Sachverhalte als Bundesaufgabe gelten oder eine solche tangieren und damit einer qualifizierten Interessenabwägung nach Art. 6 NHG unterstehen. In der Folge wird der Geltungsbereich des ISOS beinahe beliebig ausgeweitet. Eine Überprüfung des Umfangs des rechtlichen Konzepts der Bundesaufgabe, nötigenfalls auf Stufe der Gesetzgebung, wäre deshalb not.

Zweitens konkretisiert der Verordnungsentwurf die Pflicht zur Berücksichtigung des ISOS durch Kantone und Gemeinden auch ausserhalb der Erfüllung von Bundesaufgaben. Der Bundesrat sieht das als logischen Schritt, da sich als Folge des Bundesgerichtsentscheids zum Fall Rüti (ZH) vom 1. April 2009 eine entsprechende Rechtspraxis etabliert hat. Stattdessen wäre eine

Rückbesinnung auf die zentrale Funktion des Bundesinventars nötig. Es sollte als Instrument des Bundes dienen, das subsidiär greift, falls andere vorhandene Instrumente zum Heimatschutz und zur Denkmalpflege versagen. In diesem Sinn ist auch die Bedeutung von Art. 6 RPG zu relativieren, wonach die Kantone die Sachpläne und Konzepte des Bundes berücksichtigen müssen. Statt die Berücksichtigungspflicht von Kantonen und Gemeinden in der VISOS festzuhalten, ist vielmehr eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen nötig, um auf die Rechtspraxis vor BGE 135 II 209 „Rüti“ zurückzukehren. Ebenso nicht zwingend ist die im Verordnungsentwurf festgehaltene Ausweitung der Kompetenzen bzw. des Pflichtenhefts des BAK.

Die ZHK ersucht Sie in diesem Sinne, den Verordnungsentwurf gemäss folgenden Anträgen zu überarbeiten.

Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

Art. 10 Eingriffe bei Erfüllung von Bundesaufgaben

Art. 10 E-VISOS konkretisiert entsprechend das Vorgehen, wenn Eingriffe in den Schutzbereich des ISOS bei der Erfüllung von Bundesaufgaben vorliegen, und definiert die qualifizierte Interessensabwägung. Auf den Begriff der Bundesaufgabe wird jedoch nicht weiter Bezug genommen. Dieser definiert sich nach dem Gesetz. Weil in der Praxis ein grosser Interpretationsspielraum besteht und sich daher die Gefahr einer erheblichen Ausweitung des Begriffs stellt, sind relativierende Bestimmungen notwendig. Hier sieht die ZHK gesetzgeberischen Handlungsbedarf.

Art. 11 Behebung von Beeinträchtigungen

Eine Verpflichtung der Behörden, eine Verminderung oder Behebung bestehender Beeinträchtigungen bei „jeder sich bietenden Gelegenheit“ zu prüfen, ist überflüssig. Wie aus Art. 11 E-VISOS und den Erläuterungen dazu hervorgeht, würde hiermit eine Pflicht unabhängig des Vorliegens einer Bundesaufgabe geschaffen, und somit der Geltungsbereich des ISOS weiter ausgeweitet. Art. 5 Abs. 1 Bst. f NHG, der im Erläuterungsbericht zitiert wird, sieht lediglich vor, dass das ISOS Verbesserungsvorschläge zu den Objekten nennt. Diese können umgesetzt werden, sobald eine Bundesaufgabe anfällt. Eine permanente Pflicht zur Überprüfung ist unbegründet.

Antrag: Art. 11 E-VISOS ist ersatzlos zu streichen.

Art. 12 Berücksichtigung durch die Kantone

Statt der Berücksichtigungspflicht durch die Kantone klare Grenzen zu setzen, geht der Verordnungsentwurf in Art. 12 E-VISOS sogar weiter als die bisherige Bestimmung (Art. 4a (alt), der in Folge des BGE 135 II 209 „Rüti“ eingeführt wurde) und weitet die Liste der Pflichten aus. Art. 4 (alt), der eine Separierung der Ortsbildinventare im Bundesrecht vom kantonalen Recht sicherstellte, geht hingegen verloren.

Die geltende Rechtsprechung leitet aus dem RPG die Pflichten der Kantone ab. Um dies zu korrigieren, sind gesetzliche Anpassungen nötig, wie sie bspw. die Pa.Iv. 17.526 Egloff fordert. Auf eine Bestimmung zur Berücksichtigung durch die Kantone ist dementsprechend in der VISOS zu verzichten.

Zumindest aber sind die Pflichten der Kantone wenigstens gegenüber dem heutigen Stand nicht weiter auszubauen. D.h. unter den gegebenen Gesetzesgrundlagen und der geltenden Rechtsprechung soll die Umsetzung so dezent wie möglich ausfallen.

Antrag: Art. 12 E-VISOS ist ersatzlos zu streichen.

Eventualiter Antrag: Der Wortlaut von Art. 4a (alt) ist ohne Ergänzungen in den neuen Art. 12 E-VISOS zu überführen.

Art. 14 Information und Beratung

Dieser Artikel würde dem BAK die Grundlage und Rechtfertigung bieten, seine Aktivitäten in Bezug auf das ISOS in erheblichem Mass auszuweiten. Zur Erfüllung des grundlegenden Zwecks des ISOS – die Funktion als Entscheidungsgrundlage bei Bauvorhaben an Schutzobjekten in Erfüllung von Bundesaufgaben – ist dies jedoch weder notwendig noch angebracht. Bereits heute bestehen Anzeichen, dass die Ressourcen, die das BAK für die Betreuung des ISOS aufwendet, den dadurch generierten Nutzen übersteigen. Die Rolle des Bundes in Bezug auf die Bundesinventare sollte sich auf deren Erstellung und Pflege konzentrieren, während auf Umsetzungshilfen und Weiterbildungsformate zu verzichten ist.

Antrag: Art. 14 E-VISOS ist ersatzlos zu streichen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse
Zürcher Handelskammer



Dr. Regine Sauter
Direktorin



Mario Senn
Leiter Wirtschaftspolitik



6431 Schwyz, Postfach 1260

A-Post

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Herrn Bundesrat Alain Berset
Inselgasse 1
3003 Bern

per E-Mail an: isos@bak.admin.ch (als pdf und Word-Dokument)

Schwyz, 29. Januar 2019

Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS)

Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Mit Schreiben vom 30. November 2018 laden Sie den Regierungsrat des Kantons Schwyz ein, zur Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS) im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens Stellung zu nehmen. Gerne kommen wir dieser Einladung nach und äussern uns wie folgt:

Die Totalrevision der VISOS führt materiell-rechtlich zu keinen Veränderungen und legt eine differenzierte und in der Praxis bewährte Beurteilung der Ortsbilder vor. Damit wird die Grundlage für den qualitätsvollen Umgang mit den Schweizer Ortsbildern von nationaler Bedeutung gelegt. Die Festsetzung der bestehenden Grundlagen, Kriterien und Beurteilungsmethodik auf Verordnungsstufe sowie die Verstetigung der etablierten Praxis in der Anwendung des ISOS werden begrüsst. Dadurch werden einerseits Rechts- und Planungssicherheit, andererseits ein wertvoller Beitrag zu baukulturell hochstehender Planung geschaffen.

Kritisch hingegen beurteilt werden die folgenden Punkte:

ad Art. 1 Abs. 1

Gemäss Erläuterungsbericht handelt es sich beim ISOS nicht um ein Schutz- sondern um ein Fachinventar, das nach einheitlichen Kriterien erstellt wurde und eine Grundlage zur qualitätsvollen Siedlungsentwicklung darstellt. Der Regierungsrat fordert, dass diese Eigenschaften auch im Gesetzestext festgehalten werden. Art. 1 ist Abs. 1 ist deshalb wie folgt zu ergänzen resp. zu ändern:

«Das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) ist ein Fachinventar und dient als Planungsgrundlage. Es enthält die in Anhang 1 aufgezählten Objekte.»

ad Art. 10 Abs. 2

Schwerwiegende Beeinträchtigungen eines Objektes im Sinne von Art. 6 Abs. 2 NHG sind gemäss Vernehmlassungsvorlage dann zulässig, wenn sie sich durch ein Interesse von nationaler Bedeutung rechtfertigen lassen, das gewichtiger ist als das Interesse am Schutz des Objektes. Der Regierungsrat verweist bei dieser Bestimmung auf die hängige Parlamentarische Initiative «Die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission und ihre Aufgabe als Gutachterin» vom 29. Februar 2012 von Ständerat Joachim Eder, welche im Verlauf dieses Jahres im Ständerat und sodann im Nationalrat beraten wird. Diese Initiative beabsichtigt u.a., dass bei der Abwägung der Interessen nach Art. 6 Abs. 2 NHG unter bestimmten Voraussetzungen auch kantonale Eingriffsinteressen berücksichtigt werden müssen. Der Regierungsrat des Kantons Schwyz hat bereits im Rahmen seiner Vernehmlassungsantwort zu dieser Parlamentarischen Initiative diese Stossrichtung unterstützt und fordert deshalb, dass Art. 10 Abs. 2 wie folgt ergänzt wird:

«Schwerwiegende Beeinträchtigungen eines Objektes im Sinne von Art. 6 Abs. 2 NHG sind zulässig, wenn sie sich durch ein Interesse von nationaler *oder kantonaler* Bedeutung rechtfertigen lassen, das gewichtiger ist als das Interesse am Schutz des Objekts.»

Wir bitten Sie, sehr geehrter Herr Bundesrat, unsere Vernehmlassungsantwort gebührend zu berücksichtigen und danken Ihnen für die Möglichkeit der Stellungnahme.

Im Namen des Regierungsrates:

Kaspar Michel
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 10 40, F +41 26 305 10 48
www.fr.ch/ce

Conseil d'Etat
Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

Département fédéral de l'intérieur
Monsieur le Conseiller fédéral
Alain Berset
Inselgasse 1
3003 Berne

Document PDF et Word à :
isos@bak.admin.ch

Fribourg, le 12 février 2019

Consultation sur la révision totale de l'ordonnance concernant l'inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS)

Monsieur le Conseiller fédéral,
Mesdames, Messieurs,

Le Conseil d'Etat remercie le Département fédéral de l'intérieur de le consulter au sujet de la révision totale de l'ordonnance concernant l'inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse et prend position comme suit.

Le Conseil d'Etat du canton de Fribourg ne peut que saluer la révision de cette ordonnance dont la version en vigueur remonte à 1981. La nouvelle ordonnance s'adapte dans sa structure et dans son contenu aux ordonnances des deux autres inventaires fédéraux, l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (IFP) et l'inventaire fédéral des voies de communication historiques (IVS), assurant ainsi une cohérence bienvenue dans l'application des inventaires qui découlent de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN) et notamment de son art. 5 sur l'obligation d'établir des inventaires des objets d'importance nationale. De manière générale, les 16 articles au lieu des 6 articles actuels précisent les définitions et la méthodologie, intègrent la jurisprudence de ces dernières années en lien avec l'application de l'ISOS et clarifient la prise en compte de l'ISOS dans les tâches fédérales et les outils de planifications cantonaux. Il en résulte une plus grande transparence et une sécurité du droit renforcée, qui est dans l'intérêt de toutes les parties qui doivent tenir compte de l'ISOS dans leur tâche de planification pour les autorités et dans leurs objectifs d'investissement pour les propriétaires.

La prise en compte systématique de l'ISOS dans le canton de Fribourg remonte au dernier plan directeur cantonal qui est entré en vigueur au 1^{er} juillet 2002. A cette époque le canton de Fribourg n'avait pas seulement repris l'inventaire des sites construits d'importance nationale, mais il avait aussi intégré et fait sien celui des sites d'importance régionale et locale établi par la Confédération dans le premier travail de reconnaissance et de recensement des sites construits. Le canton a décidé d'utiliser le travail effectué par la Confédération, car il ne disposait pas des ressources pour établir

son propre inventaire. Dès lors, les objectifs de conservation pour l'ensemble des sites construits dignes de protection ont été définis dans le plan directeur cantonal pour finalement être transposés dans les plans d'affectation des zones et leurs règlements au gré des réexamens des planifications communales. Le canton de Fribourg était l'un des premiers à mettre en œuvre une intégration aussi systématique de l'ISOS dans ses outils de planification. Aujourd'hui, près de la moitié des préavis émis par son Service des biens culturels concernent des thématiques de protection du site. Malgré cette prise en compte, force est de constater que les sites protégés du canton ont subi de fortes transformations, souvent de faible qualité, surtout en bordure de localités. Dans la majorité des cas, cette situation insatisfaisante est due aux droits à bâtir déjà acquis avant la mise en œuvre de l'ISOS. Dans ce sens, la révision de l'ordonnance est certes la bienvenue, mais, pour les agglomérations et les villages au sens large, elle intervient d'une certaine manière trop tardivement. De plus, en se limitant aux seuls sites d'importance nationale, elle reste trop sectorielle et son impact sur la qualité du tissu bâti dans son ensemble restera limité aux sites de haute qualité qui ne sont plus vraiment menacés aujourd'hui. Même si la mise en œuvre des mesures de protection pour les sites d'importance régionale et locale relève de la compétence des cantons et doit le rester, l'abandon par l'ISOS d'un regard intégral sur les sites construits de notre pays et leur classification cohérente suivant une seule et même méthodologie prive les cantons d'un outil indispensable pour réussir le lien entre une gestion efficace des sites protégés et une culture du bâti (Baukultur) améliorée pour l'ensemble des localités. Avec le postulat de la densification, introduit au niveau de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), c'est pourtant là que se situe le plus important défi du développement du territoire pour la prochaine génération.

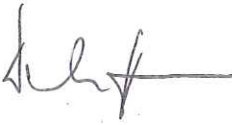
En conclusion, le Conseil d'Etat salue la révision de l'ordonnance telle que proposée, puisqu'elle constitue pour le canton de Fribourg une consolidation de sa pratique de longue date, une pratique qu'il entend poursuivre par son nouveau plan directeur cantonal actuellement en phase d'approbation. Néanmoins, il demande au Conseil fédéral de maintenir le caractère intégral de l'inventaire ISOS en le complétant avec l'inventaire et la liste des sites d'importance régionale et locale dans le but de remplir son rôle de coordination proactif qui découle de l'art. 1 al. 1 et 2 LAT dans l'intérêt d'un développement durable et qualitatif du territoire dans son ensemble.

Nous vous remercions de nous avoir consultés, vous souhaitons bonne réception de ces observations et vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, Mesdames, Messieurs, nos salutations distinguées.

Au nom du Conseil d'Etat :


Jean-Pierre Siggen
Président




Danielle Gagnaux-Morel
Chancelière d'Etat

Par courriel et courrier A
Office fédéral de la culture
Hallwylstrasse 15

3003 BERNE

Paudex, le 15 février 2019
FD

Révision totale de l'Ordonnance concernant l'inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS) – procédure de consultation

Madame, Monsieur,

Nous avons pris connaissance de la consultation relative au projet mentionné sous rubrique. Après avoir étudié les documents mis à disposition, nous sommes en mesure de vous transmettre ci-après notre position.

Le projet de révision de l'Ordonnance concernant l'inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS) répond à l'objectif d'harmoniser cette ordonnance avec celles concernant l'inventaire fédéral des voies de communication historiques de la Suisse (OIVS) et l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (OIFP). En outre, l'ISOS devrait être accessible sous forme de géodonnées sur le géoportail de la Confédération, ce qui implique un transfert de cet outil dans une forme numérique moderne. Enfin, la révision est nécessitée par l'importance revêtue par l'ISOS depuis l'arrêt du Tribunal fédéral ATF 135 II 209.

I. Remarques générales

Dans cet arrêt précité, le Tribunal fédéral relève que la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) ne formule aucune exigence sur la façon pour un canton de prendre en compte les objectifs de l'inventaire fédéral, contrairement aux cas dans lesquels une tâche fédérale est en cause. Il est intéressant de relever que la réglementation générale cantonale, telle qu'une loi cantonale en matière d'aménagement du territoire, concrétise les différents aspects de protection de la nature et du patrimoine, respectivement de protection des sites construits (consid. 5.3). Autrement dit, dans la mesure où l'ISOS a dû être pris en compte par les cantons dans le cadre de l'établissement de leur plan directeur (art. 6 al. 4 LAT), la réglementation cantonale générale va concrétiser les aspects de protection. Par conséquent, les éventuelles dérogations autorisées à cette réglementation devront faire l'objet d'une pesée des intérêts en présence.

La Haute Cour rappelle que le degré de protection n'a de portée directe que dans l'accomplissement de tâches fédérales. Lorsqu'il s'agit de tâches cantonales ou communales, comme la planification d'affectation, c'est le droit cantonal et communal qui assure la protection des localités. Le Tribunal fédéral précise que les cantons doivent tenir compte de l'ISOS dans le cadre de l'élaboration de leur plan directeur. Du fait du caractère obligatoire du plan directeur, les objectifs de protection poursuivis par l'inventaire fédéral entrent également dans l'élaboration des plans d'affectation, en particulier lors de la fixation des zones à protéger. Cette obligation se concrétise par l'application du plan d'affectation et la pesée des intérêts dans chaque cas concret, en particulier en cas de dérogation à la réglementation générale (consid. 2.1).

Enfin, la protection de la nature et du patrimoine est du ressort des cantons au sens de l'article 78 alinéa 1^{er} Cst. féd.

Nous déduisons de cet arrêt que si l'ISOS doit être pris en considération par les cantons dans le cadre de l'établissement de leur plan directeur et par voie de conséquence dans les plans d'affectation, ceci ne signifie pas encore que tout citoyen peut s'y référer afin de bloquer tout projet de nouvelle construction qui altérerait un site construit protégé par l'ISOS, de sorte que les objets de cet inventaire ne sont pas définitivement figés et immuables. En outre, la prise en compte de l'ISOS ne doit pas vider de sa substance la compétence constitutionnelle octroyée aux cantons.

La protection du paysage et de certains monuments est importante, mais elle ne doit pas être une fin en soi. Le milieu bâti doit pouvoir évoluer et s'adapter aux besoins de la population et de l'économie. D'ailleurs, la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), récemment révisée, impose la densification vers le milieu bâti, ce qui implique une adaptation de ce dernier et les cantons doivent définir, dans leur plan directeur, la manière de concentrer l'urbanisation dans le milieu bâti (art. 8a LAT). Des initiatives parlementaires ont également été déposées afin d'assurer une meilleure coordination entre la LAT et l'ISOS.

S'il est légitime de rendre accessible les données de l'ISOS sous une forme numérique, l'ordonnance ne doit pas aller au-delà des exigences de la LPN et renforcer la protection de cet inventaire en le rendant immuable et figé, ce qui serait notamment contraire à d'autres principes d'aménagement du territoire que les cantons doivent prendre en compte.

II. Remarques particulières sur le projet de révision de l'OISOS (P-OISOS)

Article 1 P-OISOS : Cette disposition prévoit que l'ISOS est élaboré et géré par l'Office fédéral de la culture (OFC).

L'article 5 al. 1^{er} LPN relève que le Conseil fédéral établit, après avoir pris l'avis des cantons, des inventaires d'objets d'importance nationale. L'alinéa 2 de cette disposition fait état que ces inventaires sont régulièrement mis à jour et que le Conseil fédéral décide de l'inscription, de la modification ou de la radiation d'objets, après avoir pris l'avis des cantons.

Les cantons doivent donc être consultés par la Confédération, que ce soit lors de l'élaboration ou la modification de l'ISOS, ce que ne prévoit pas l'article 1 al. 2 du projet de révision.

Par conséquent, l'article 1 al. 2 du projet de révision doit être modifié en ce sens que « l'ISOS est élaboré, après avoir pris l'avis des cantons, et géré par l'Office fédéral de la culture (OFC) ».

Articles 8 et 9 P-OISOS : Ces dispositions améliorent la transparence de la classification en mentionnant les critères retenus pour le classement d'un site construit.

Article 11 P-OISOS : Cette disposition prévoit que les autorités compétentes examinent, dès que l'occasion se présente, dans quelles mesure des altérations existantes peuvent être réduites ou supprimées.

Selon le rapport explicatif, cette disposition se baserait sur l'article 5 al. 1 LPN. Il s'agit d'un mandat d'examen donné à toute autorité de décision chargée de traiter un projet situé dans un objet ISOS.

Or, l'article 5 al. 1^{er} LPN liste des éléments, dont notamment les propositions d'amélioration, qui doivent être indiqués dans les inventaires. Il ne s'agit donc pas d'un mandat d'examen donné à toute autorité.

Par ailleurs, les cantons sont compétents s'agissant de la protection de la nature et du patrimoine en vertu de l'article 78 alinéa 1^{er} Cst. féd. et le Tribunal fédéral a rappelé que

la LPN ne formule aucune exigence sur la façon pour un canton de prendre en compte les objectifs de l'inventaire fédéral, contrairement aux cas dans lesquels une tâche fédérale est en cause.

Aussi, cette disposition révisée ne saurait leur être appliquée dans le cadre de tâches cantonales. Par conséquent, elle doit être supprimée.

Article 12 alinéa 2 P-OISOS : Cette nouvelle disposition n'est pas utile, dans la mesure où l'alinéa 1^{er} prévoit déjà que les cantons doivent tenir compte des inventaires fédéraux dans le cadre de l'élaboration de leur planification.

C'est le lieu de rappeler que si ces inventaires doivent être pris en compte dans le cadre de l'élaboration des plans directeurs et plans d'affectation, d'autres principes d'aménagement du territoire telle que la densification du milieu bâti doivent également être pris en compte.

* * * * *

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à notre position, nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de notre considération distinguée.

Centre Patronal

Frédéric Dovat



**Archäologie Schweiz
Archéologie Suisse
Archeologia Svizzera
Swiss Archaeology**

Herrn Bundesrat
Alain Berset
Vorsteher des Eidgenössischen Departements
des Innern EDI
Inselgasse 1
3003 Bern

Versand per E-Mail an:
marcia.haldemann@bak.admin.ch

Basel, 20. Februar 2019

Vernehmlassung zur Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz VISOS – Stellungnahme der Gesellschaft «Archäologie Schweiz»

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Archäologie Schweiz ist mit 2000 Mitgliedern die grösste landesweit tätige Publikums- und Fachgesellschaft, welche sich dem archäologischen Kulturerbe der Schweiz widmet. Als in Fachkreisen sowie in der Bevölkerung verankerte unabhängige Gesellschaft engagieren wir uns für den Schutz, die wissenschaftliche Erforschung, Inwertsetzung und die Vermittlung archäologischer Stätten und Objekte. Archäologie Schweiz gibt durch ihre Tätigkeit dem archäologischen Erbe in der Schweiz eine breit abgestützte Stimme in der Gesellschaft und der Politik.

Gerne lassen wir Ihnen hiermit unsere Stellungnahme zur Totalrevision der Verordnung zum Inventar der Schützenswerten Ortsbilder der Schweiz ISOS zukommen.

Das Bundesinventar ISOS ist für das gesamte archäologische Erbe der Schweiz von grosser Bedeutung. Es betrifft einerseits die archäologischen Stätten, die in bedeutendem Masse zum Ort- und Stadtbild gehören und durch ihre Erwähnung im ISOS als Denkmäler registriert sind. Andererseits – und hier offenbart das ISOS seinen Charakter als wichtiges Instrument zum präventiven Schutz des kulturellen Erbes – gerade auch dort, wo ein grosses Potenzial für noch unentdeckte und bislang ungefährdete archäologische Stätten besteht, nämlich in den historischen und organisch gewachsenen Siedlungskernen. In diesen Arealen verbergen sich im Boden oftmals in hoher Dichte Zeugen früherer

Petersgraben 51
CH-4051 Basel
T: +41 61 261 30 78, F: +41 61 261 30 76
info@archaeologie-schweiz.ch
www.archaeologie-schweiz.ch



Mitglied der Schweizerischen Akademie
der Geistes- und Sozialwissenschaften
www.sagw.ch

Nutzung; historische Bauten können in ihrem Kern weitaus älter sein und eine bislang unbekannte Geschichte erzählen, als es das Äussere erscheinen lässt.

In seiner Funktion als zu berücksichtigende Grundlage im Rahmen der raumplanerischen Interessensabwägung und der Urteilsfindung der Leitbehörden trägt das ISOS hier auch wesentlich zum Schutz des archäologischen Erbes bei.

Archäologie Schweiz begrüsst die vorgeschlagene Totalrevision der Verordnung zum ISOS.

Mit der Totalrevision wird die Verordnung als gesetzliche Grundlage für das ISOS der in den vergangenen Jahren konsolidierten Rechtsprechung angepasst, womit dieses kodifiziert wird, was zu verstärkter Rechtssicherheit führt.

Wir erlauben uns im Folgenden, die Artikel der überarbeiteten Verordnung folgendermassen zu kommentieren:

Zu begrüssen ist die durch den Ausbau von Art. 1 (Abs. 2 und 3) geschaffene Klarheit bezüglich der Zuständigkeiten für das ISOS und den Angaben, wo und in welcher Form die grundlegenden Informationen zu den Entscheidungskriterien für eine Inventarisierung zu finden sind.

Art. 2 regelt die Publikation des Inventars und damit dessen Zugänglichkeit. Damit wird Transparenz geschaffen und der einfache Zugang zum ISOS gesichert. Als Folge werden dadurch der Zugang und die Verständlichkeit der Informationen gerade auch für Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern in Milizgremien vereinfacht.

Mit der Präzisierung der unter «geringfügigen Veränderungen» verstandenen Anpassung und deren Delegation an das EDI in Art. 3 entsteht ebenfalls mehr Klarheit; zudem werden entsprechende Anpassungen nun in allen drei Inventaren ISOS, BLN und IVS auf derselben Stufe behandelt.

Der in Art. 4 festgehaltene frühzeitige Einbezug der kantonalen Fachstellen bei Anpassungen des Inventars entspricht der Umsetzung der durch Art. 78 BV geregelten kantonalen Kulturhoheit. Von Archäologie Schweiz ausdrücklich begrüsst wird das in Abs. 2 festgehaltene Recht der Kantone, weitere Kreise zu entsprechenden Konsultationen einzuladen.

Der neu und umfassend formulierte Art. 5 umschreibt die für das ISOS wesentlichen Begrifflichkeiten. Aus Sicht der Archäologie ist die insbesondere Nennung von unbebauten Flächen – potenziellen archäologischen Bodenarchiven – ausgesprochen erfreulich.

Die Art. 6 bis 9 halten die Kriterien für eine Inventarisierung fest und schaffen damit Transparenz.

In Art. 8 Abs. 4 wird explizit der archäologische, geschichtliche und volkskundliche Wert als zusätzliches Entscheidungskriterium genannt. Archäologie Schweiz begrüsst diese explizite Nennung kulturgeschichtlicher Werte ausgesprochen. Wir möchten hier aber daran erinnern, dass archäologische Stätten von herausragender kulturgeschichtlicher Bedeutung nicht immer/a priori an der Erdoberfläche erkennbar sind, also das Ortsbild optisch nicht zwingend in der Form von Bauten prägen müssen. Archäologische Spuren, Reste früherer Siedlungen, Infrastruktur und Nutzungsformen können aber beispielsweise die Lage bzw. die Topographie und das Relief eines Ortes, dessen bauliche Entwicklung, die Lage der Verkehrswege oder den Bebauungsplan bestimmen, ohne selbst sichtbar zu sein. Für die

Gewichtung der kulturgeschichtlichen Bedeutung nach Art. 8, Abs. 4 müssen deshalb zwingend Fachleute aus den genannten Disziplinen konsultiert werden.

Mit Blick auf das archäologische Erbe sind die definierten Erhaltungsziele von vornehmlichen Interesse, wobei insbesondere der Erhaltung der Substanz (Art. 9, Abs. 4, a.) grosse Bedeutung zukommt. Hier ist anzustreben, dass Freiflächen in der Praxis wenn immer möglich auch als gänzlich *unbebaute* und nicht nur als *oberflächliche* Freiflächen (d.h. nicht mit Tiefgaragen oder anderen Infrastrukturbauten unterhöhlten) verstanden werden. So können zusätzlich zum Ortsbild allenfalls vorhandene archäologische Gebiete ungestört bzw. als «Reservate» erhalten bleiben.

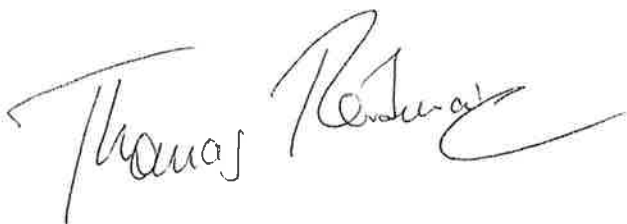
Für die Umsetzung des ISOS von grosser Relevanz ist Art. 10, welcher Eingriffe bei der Erfüllung von Bundesaufgaben regelt. Wichtig scheint Archäologie Schweiz hier Abs. 4, welcher explizit die zu erfolgende Interessensabwägung und die anzustrebende Minimierung der Eingriffe und grösstmögliche Schonung verlangt.

Zu begrüssen ist ferner die in Art. 11 festgehaltene Pflicht der (nicht genauer spezifizierten) Behörden, Beeinträchtigungen des inventarisierten Ortsbildes «bei jeder sich bietenden Gelegenheit» zu vermindern oder zu beheben. Mit Blick auf das im Untergrund liegende archäologische Erbe mahnt Archäologie Schweiz hier aber an, optische Beeinträchtigungen nicht ohne Klärung der archäologischen Situation und den Einbezug der zuständigen Fachstellen durch unreflektiertes «Versenken» in den Boden zu beheben.

Art. 12 verlangt schliesslich, dass die Kantone das ISOS bei ihren Planungen zu berücksichtigen haben und dieses namentlich in die Richt- und Nutzungspläne einfliesst. Hier stellt sich die Frage, ob diese Regelung in dieser Form genügt, oder ob das ISOS nicht explizit als obligatorisch zu verwendende Grundlage in Planungs- und Bewilligungsverfahren zu beachten wäre. Dies könnte auch die Unklarheit bezüglich der in die Pflicht genommenen Behörden in Art 11 (s.o.) klären.

Wir bedanken uns für die Aufmerksamkeit, die Sie unserer Stellungnahme entgegenbringen. Im Sinne der Stärkung und einer vereinfachten Anwendung des ISOS hoffen wir, dass die VISOS bald in der vorliegenden Form Genehmigung erfährt und in Kraft tritt und verbleiben

Mit freundlichen Grüssen

A handwritten signature in black ink, reading 'Thomas Reitmaier'. The signature is fluid and cursive, with the first name 'Thomas' written in a larger, more prominent script than the last name 'Reitmaier'.

(Dr. Thomas Reitmaier, Präsident Archäologie Schweiz)

Glarus, 19. Februar 2019

Vernehmlassung zur Totalrevision über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS)

Hochgeachteter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Eidgenössische Departement des Innern EDI gab uns in eingangs genannter Angelegenheit die Möglichkeit zur Stellungnahme. Dafür danken wir und lassen uns gerne wie folgt vernehmen:

Der Regierungsrat des Kantons Glarus ist an einer Siedlungsentwicklung interessiert, die attraktive Lebensräume schafft. Im politischen Entwicklungsplan 2020–2030 haben wir denn auch die Stärkung von Dorfkernen und Ortsbildern sowie den Erhalt einer intakten Landschaft als Ziele formuliert. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass sich die Industrialisierung des 19. Jahrhunderts in der glarnerischen Siedlungslandschaft niedergeschlagen hat wie in kaum einer anderen Region der Schweiz. Die damals entstandenen Strukturen wirken sich stark auf die Weiterentwicklung der heutigen Siedlungen aus. Als Fachinventar erfasst, erkennt und interpretiert das ISOS die Struktur der einzelnen Orte. Für die qualitätsvolle Weiterentwicklung unserer Dörfer ist es eine wichtige Planungsgrundlage, die vom Kanton und den Gemeinden bereits zum jetzigen Zeitpunkt angewendet wird.

Mit der Totalrevision der VISOS wird die Basis für den qualitätsvollen Umgang mit den Schweizer Ortsbildern von nationaler Bedeutung gesichert. Dass damit keine materiell-rechtlichen Veränderungen verbunden sind, ist für den Kanton Glarus wichtig, weil alle unsere Ortsbilder nach der alten Fassung aufgenommen wurden. In diesem Sinne ist die Festsetzung der bestehenden Grundlagen, Kriterien und Beurteilungsmethodik auf Verordnungsstufe sowie die Verstetigung der etablierten Praxis in der Anwendung des ISOS grundsätzlich begrüßenswert. Nicht zuletzt deshalb, weil damit Rechts- und Planungssicherheit geschaffen wird.

In folgenden Punkten orten wir Anpassungsbedarf:

Artikel 1 Absatz 1

Beim ISOS handelt es sich um ein Fachinventar (s. Erläuternder Bericht zur Verordnungsrevision: *"Das ISOS stellt nichts unter Schutz und ist noch keine Planung, sondern eine Grundlage für die Planung. Als nationales Fachinventar bildet es das einzige schweizweite, nach einheitlichen Kriterien erstellte Instrument zur qualitativen Beurteilung von Ortsbildern und stellt somit eine bedeutende Grundlage zur qualitätsvollen Siedlungsentwicklung dar."*).

Diese Eigenschaft soll im Gesetzestext erkennbar sein und damit die Wirkung des ISOS klar illustrieren. Wir beantragen, Artikel 1 Absatz 1 entsprechend zu ergänzen.

Artikel 10 Absatz 2

Aktuell ist in den Eidgenössischen Räten die Parlamentarische Initiative "Die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission und ihre Aufgabe als Gutachterin" vom 29. Februar 2012 hängig. Mit dem Vorstoss beabsichtigt Ständerat Joachim Eder unter anderem, dass bei der Abwägung der Interessen nach Artikel 6 Absatz 2 des Natur- und Heimatschutzgesetzes NHG unter bestimmten Voraussetzungen auch kantonale Eingriffsinteressen berücksichtigt werden müssen. Der Regierungsrat des Kantons Glarus hat das Ansinnen im Rahmen seiner Vernehmlassungsantwort zu dieser Initiative unterstützt. Vorliegend beantragen wir deshalb, Artikel 10 Absatz 2 VISOS in analogem Sinn zu ergänzen ("[...] durch ein Interesse von nationaler oder kantonalen Bedeutung [...]").

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Bundesrat, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Freundliche Grüsse

Für den Regierungsrat


Dr. Andrea Bettiga
Landammann


Hansjörg Dürst
Ratsschreiber

E-Mail an: isos@bak.admin.ch

versandt am: **20. Feb. 2019**



Rathaus, Marktplatz 9
CH-4001 Basel

isos@bak.admin.ch

Tel: +41 61 267 85 62
Fax: +41 61 267 85 72
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch
www.regierungsrat.bs.ch

Basel, 20. Februar 2019

Regierungsratsbeschluss vom 19. Februar 2019

Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS): Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 30. November 2018 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zur Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder (VISOS) zukommen lassen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und lassen Ihnen nachstehend unsere Anträge und Bemerkungen zukommen.

1. Grundsätzliche Einschätzung

Das Inventar schützenswerter Ortsbilder (ISOS) wurde im Frühjahr 2012 für den Kanton Basel-Stadt vom Bund erlassen und publiziert. Der Kanton Basel-Stadt bezieht das ISOS seither innerhalb der Raumplanung, bei Arealentwicklungen und bei Fragen der Erhaltung historischer Substanz als eine wichtige Grundlage in seine Erwägungen mit ein. Die Revision der Verordnung zum ISOS verursacht keine grundsätzliche Änderung in der bisherigen Praxis des Kantons Basel-Stadt, da keine materiell-rechtlichen Folgen daraus resultieren. Die Revision sowie die Harmonisierung mit den bestehenden Verordnungen zum Landschaftsschutz (VBLN) und den historischen Verkehrswegen (VIVS) wird grundsätzlich begrüsst

2. Anträge zu den einzelnen Änderungsvorschlägen

Untenstehend nehmen wir Stellung zu Ihren konkreten Änderungsvorschlägen.

1. Stellungnahme zur E-VISOS zu Art. 1 und Art. 2 E-VISOS

Aus unserer Sicht bleibt unklar, wann die Publikationen der Objektschreibungen rechtskräftig werden. Dies, weil gemäss Art. 1 E-VISOS die Objektschreibungen als Teil der E-VISOS mit deren Inkrafttreten ebenfalls Gültigkeit erlangen, jedoch Gegenstand einer separaten Veröffentli-

chung sind. Aus den Erläuterungen ist nicht ersichtlich, ob die Veröffentlichung der Objektschreibungen gemäss Art. 2 E-VISOS gleichzeitig mit dem Inkrafttreten der E-VISOS geschieht. Falls nicht, besteht unseres Erachtens die Gefahr eines rechtlichen Schwebezustandes. Ein diesbezüglicher Hinweis in der Verordnung könnte diese Rechtsunsicherheit abwenden.

Zu Art. 3 und Art. 4 Abs. 2 E-VISOS

Wir empfehlen zu präzisieren, ob jeweils alle 26 Kantone angehört werden müssen oder einzig die von einer geringfügigen Änderung betroffenen Kantone.

Zu Art. 6 Abs. 1 lit. f und Art. 7 E-VISOS

Unseres Erachtens fehlt bei der Beschreibung des Spezialfalles die Berücksichtigung von Freiflächen, Freiräumen sowie Kulturland und dergleichen. Ohne deren Aufzählung müsste unserem Verständnis entsprechend zukünftig zuerst festgestellt werden, dass beispielsweise der aktuell im ISOS verzeichnete Chrischonaboden (unverbauter Wieshang mit Obstbäumen und Gärten) eine bauliche Anlage darstellt, damit eine Aufnahme als Spezialfall im ISOS möglich ist. Wir empfehlen nachdrücklich, hier eine entsprechende Präzisierung im Verordnungstext vorzunehmen.

Zu Art. 8 Abs. 3 und Abs. 4 E-VISOS

Bei systematischer Auslegung des Artikels muss ein Ortsbild primär gemäss Abs. 3 topographische, räumliche respektive architektonische Qualitäten aufweisen. Erst wenn eine oder mehrere dieser Qualitäten vorhanden sind, können sekundär die Kriterien gemäss Abs. 4 berücksichtigt und zusätzlich der archäologische, geschichtliche oder volkskundliche Wert betrachtet werden. Im Umkehrschluss bedeutet dies, hat ein Ortsbild „einzig“ einen archäologischen, geschichtlichen oder volkskundlichen Wert im Sinne von Abs. 4, erfüllt aber die Voraussetzungen von Abs. 3 nicht, kann es nicht als Objekt ins ISOS aufgenommen werden. Das Verhältnis zwischen den Beurteilungskriterien gemäss Abs. 3 und den zusätzlichen Kriterien gemäss Abs. 4 könnte in der Praxis zu ungewollten Resultaten führen.

Zu Art. 10 E-VISOS

Absatz 1 erläutert, unter welchen Voraussetzungen Eingriffe in Ortsbilder zulässig sind. Bei Bundesaufgaben sind Eingriffe zulässig, wenn sie sich durch ein Interesse rechtfertigen lassen, das gewichtiger ist als dasjenige am Schutz der Objekte. Dieser Grundsatz ist zwar gemeinhin bekannt, könnte aber aufgrund der neueren bundesgerichtlichen Rechtsprechung eventuell zu Umsetzungsschwierigkeiten führen. Gemäss BGE 142 II 509 gehört die Abgrenzung des Siedlungsgebietes vom Nichtsiedlungsgebiet, und damit die Ausscheidung von Bauzonen im Sinne von § 15 RPG, zu den Bundesaufgaben. Das heisst, nun wäre dieses Interesse einem Schutzinteresse zumindest als gleichwertig gegenüberzustellen. Unseres Erachtens wird dies für den Kanton Basel-Stadt geringe Auswirkung haben, da unser Siedlungsgebiet vollständig ausgeschieden ist. Anders sieht es in ländlichen Kantonen aus, die ihr Siedlungsgebiet noch nicht vollständig ausgeschieden haben. Absatz 1 dieses Artikels bedarf deshalb unseres Erachtens der Überarbeitung beziehungsweise der Präzisierung.

Zu Art. 11 E-VISOS

Die grundsätzliche Stossrichtung des Artikels ist verständlich: Gelegenheiten und Synergien sollen genutzt werden. Allerdings erachten wir es nicht als praktikabel, bei schlichtweg „jeder“ Gelegenheit umfassend prüfen zu müssen, ob Beeinträchtigungen vermindert oder behoben werden können. Aus unserer Sicht muss es den Kantonen zugestanden werden, im Einzelfall aus Verhältnismässigkeitsüberlegungen von einer solchen Prüfung abzusehen.

2. Prüfung gemäss Leitfaden für die Ausarbeitung von Vernehmlassungen der KdK

Die Anforderung der Zweckmässigkeit ist erfüllt (Frage 1) und die Anhörung der Kantone ist formell gewährleistet. Unklar ist, ob tatsächlich ein durchsetzbares Mitspracherecht besteht. Die E-VISOS verlangt einen möglichst frühen Einbezug, ohne jedoch genau zu definieren, wann dieser spätestens erfolgen muss (Frage 2). Die E-VISOS hat vermutlich keine direkten finanziellen Aus-

wirkungen auf den Kanton. Unklar ist, ob der Kanton als Raumplaner (und damit Verursacher) bei einem Eingriff allenfalls Kosten für die Wiederherstellung gemäss Art. 10 Abs. 4 E-VISOS leisten muss (Frage 3). Zu Frage 4 ist nichts anzumerken. Aus unserer Sicht besteht kein konkreter Umsetzungsauftrag aber eine koordinierte Auslegung ist unserer Sicht betreffend Artikel 10 E-VISOS („gewichtigere Interessen“) und Art. 11 E-VISOS („jede sich bietende Gelegenheit“) anzustreben (Frage 5).

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen. Für Rückfragen steht Ihnen gerne der Kantonale Denkmalpfleger Basel-Stadt, Dr. Daniel Schneller, daniel.schneller@bs.ch, Tel. 061 331 06 90, zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Per E-Mail an: isos@bak.admin.ch

Swissgrid AG
Bleichemattstrasse 31
Postfach
5001 Aarau
Schweiz

T +41 58 580 21 11
info@swissgrid.ch
www.swissgrid.ch

Ihr Kontakt
Michael Rudolf
T direkt +41 58 580 35 15
michael.rudolf@swissgrid.ch

22. Februar 2019

Swissgrid-Stellungnahme zur Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS)

Sehr geehrte Damen und Herren

Als nationale Netzgesellschaft ist Swissgrid Eigentümerin des über 6'700 km langen Schweizer Übertragungsnetzes. Einzelne Abschnitte dieses Netzes befinden sich auch im Umfeld von schützenswerten Ortsbildern. Folglich ist im Rahmen der Bewilligungsverfahren von Netzprojekten auch das Inventar der schützenswerten Ortsbilder zu berücksichtigen.

Swissgrid äusserte sich 2014 zu der Revision der Verordnung über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (VBLN). Der im damaligen Vernehmlassungsentwurf enthaltene Art. 7 *Behebung von Beeinträchtigungen* ist identisch mit dem nun vorliegenden Art. 11 VISOS. Aus Sicht von Swissgrid ist die Formulierung «bei jeder sich bietenden Gelegenheit» von Abs. 1 insofern zu relativieren resp. zu interpretieren, dass ein konkretes Vorhaben (Projekt) vorliegen muss. Zudem geniessen rechtmässig erstellte Bauten und Anlagen Bestandeschutz.

Der Begleitbrief zur vorliegenden Vernehmlassung hält fest, dass «die VISOS mit ihren Schwesterverordnungen harmonisiert» werden soll. Art. 7 VBLN wurde 2017 im Nachgang der Vernehmlassung um einen Abs. 2 ergänzt. Swissgrid beantragt eine gleichlautende Ergänzung von Art. 11 VISOS.

Antrag:

Art. 11 Behebung von Beeinträchtigungen

¹ Die zuständigen Behörden prüfen bei jeder sich bietenden Gelegenheit, inwieweit bestehende Beeinträchtigungen vermindert oder behoben werden können.

² **Dabei bleiben der Bestand und die Nutzung von rechtmässig erstellten Bauten und Anlagen gewährleistet.**

Zu den weiteren Bestimmungen der Verordnung haben wir keine Anmerkungen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unseres Anliegens und stehen Ihnen bei allfälligen Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
Swissgrid AG



Philipp Isler
Head of Grid Infrastructure a.i.



Markus Straub
Head of Regulatory Affairs

G S KGesellschaft für
Schweizerische Kunstgeschichte**S H A S**Société d'histoire de l'art
en Suisse**S S A S**Società di storia dell'arte
in Svizzera

Herr

Bundesrat Alain Berset

Eidgenössisches Departement des Innern EDI

Inselgasse 1

3003 Bern

Bern, 25. Februar 2019

**Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz
von nationaler Bedeutung VISOS
Stellungnahme der Gesellschaft für Schweizerische Kunstgeschichte GSK**

Sehr geehrter Herr Bundesrat Berset

Die 1880 gegründete Gesellschaft für Schweizerische Kunstgeschichte GSK ist eine Non-Profit-Organisation. Ihre wichtigsten Ziele bestehen in der Dokumentation, Erforschung und Vermittlung des baugeschichtlichen Kulturerbes der Schweiz. In ihren Anfangsjahren hat sie, insbesondere über ihre Inventarisierungsarbeiten, wesentlich zur Schaffung des Bewusstseins einer nationalen kulturellen Identität beigetragen. Aufgrund ihrer Geschichte, ihrer wissenschaftlichen Tätigkeit und ihrer Positionierung hat sich die GSK zu einer bedeutenden Antriebskraft der kulturellen Integration in unserem Land entwickelt.

Gerne nehmen wir die Gelegenheit wahr, Ihnen unsere Stellungnahme zu unterbreiten.

1. Grundsätzliche Bemerkungen

Gemäss Art. 78 der Bundesverfassung BV¹ ist der Bund verpflichtet, bei der Erfüllung seiner Aufgaben Landschaften, Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler zu erhalten und zu schonen, wenn das öffentliche Interesse dies gebietet. Diese Verfassungsbestimmung konkretisiert das Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz NHG.² In Art. 5 NHG wird der Bund verpflichtet, das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung ISOS zu erstellen. Der Bundesrat erliess am 9. September 1981 das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung ISOS mit der zugehörigen Verordnung VISOS.³

¹ SR 101

² SR 451

³ SR 451.12

Ein im Jahr 2015 vom BAK in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten bestätigte die Opportunität einer Verordnungsrevision angesichts der Bedeutung des ISOS seit dem Bundesgerichtsentscheid Rüti (ZH) vom 1. April 2009.⁴ Angesichts des hohen Alters der VISOS und der Tatsache, dass die Verordnungen zu den beiden anderen Bundesinventaren gemäss NHG Art. 5, namentlich dem IVS und dem BLN, in den vergangenen Jahren bereits revidiert wurden, **erscheint es der GSK als sehr sinnvoll, die VISOS mit den Schwesterverordnungen zu harmonisieren und die wesentlichen Grundsätze der Aufnahmemethode auf Ebene der Verordnung zu verankern.**⁵

Die vorliegende Totalrevision der VISOS entspricht unseres Erachtens diesem Anliegen. Sie hat indes keine materiellrechtlichen Änderungen zur Folge. Die revidierte VISOS findet nach ihrem Inkrafttreten auch auf die nach früherer VISOS inventarisierten Objekte Anwendung, was die Umsetzung erleichtert.

Die VISOS legt eine differenzierte und in der Praxis bewährte Beurteilung der Ortsbilder vor. Sie ist unseres Erachtens gutzuheissen. In gewissen Punkten sollte sie jedoch ergänzt werden, damit das ISOS und dessen rechtliche Grundlage, die VISOS, in einem höheren Mass zu einer hohen baukulturellen Siedlungsqualität der Schweiz und zu einer hochwertigen Verdichtung beitragen können. Eine hohe Qualität im Umgang mit den schönsten Schweizer Siedlungen ist zwingend und entspricht einem starken Willen der Bevölkerung. Die Siedlungsentwicklung nach innen (Ziel RPG1) und die Verbesserung des Bauens ausserhalb der Bauzone (Ziel RPG2) kann nur gelingen, wenn in der Bevölkerung Akzeptanz geschaffen wird. Dafür braucht es den sorgfältigen Umgang mit schützenswerten Ortsbildteilen, Freiräumen und Umgebungen. Eine Schwächung dieses Umgangs bei der Siedlungsentwicklung würde zu einer noch stärkeren politischen Polarisierung führen, wie verschiedene Initiativen zeigen, die eine Verstärkung des Schutzes von Landschaft und Siedlung anstreben (Zersiedelungsinitiative⁶, Natur- und Siedlungsinitiative⁷).

2. Fakten zum ISOS

Angesichts der verschiedenen politischen Vorstösse, die darauf abzielen, die Bundesinventare, namentlich das ISOS, in ihrer Wirkung zu schwächen, ist es der GSK ein grosses Anliegen im Folgenden gewisse Fakten zum ISOS festzuhalten.

Das ISOS umfasst aktuell 1274 Objekte in allen Kantonen, also rund 22 Prozent der schweizerischen Siedlungen. Seiner gesetzlichen Bestimmung entsprechend führt das ISOS die wertvollsten, landesweit bedeutenden Siedlungen der Schweiz auf und dokumentiert sie.

Das ISOS stellt nichts unter Schutz, es ist kein Planungsinstrument, sondern bildet eine **Grundlage für die Planung**. Als nationales Fachinventar bildet es das einzige schweizweite, nach einheitlichen Kriterien erstellte Instrument zur qualitativen Beurteilung von Ortsbildern und stellt somit eine **bedeutende Grundlage zur qualitätsvollen Siedlungsentwicklung** dar. Das ISOS zeigt aus nationaler Sicht die Interessen und Ziele des Ortsbildschutzes auf und bildet damit eine wichtige Grundlage für eine im Sinne

⁴ BGE 135 II 209 (Rüti); 1C_188/207 vom 1. April 2009. – Marti, Arnold. Rechtsgutachten zu Fragen im Zusammenhang mit der geplanten Änderung der Aufnahmemethode bei der Revision von Ortsbildaufnahmen im Rahmen des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS). Schaffhausen 2016.

⁵ VBLN vom 29. März 2017, SR 451.11. – VIVIS vom 14. April 2010, SR 451.15.

⁶ <https://www.zersiedelung-stoppen.ch/>

⁷ <https://www.pronatura.ch/de/vorschlag-des-bundesrates-ungenuegend-verbaende-bereiten-volksinitiative-vor>

von Art. 3 RPV vollständige und nachvollziehbare Interessenabwägung. Das ISOS nimmt keine Interessenabwägungen vor.

Nach mehrjährigen, umfassenden Vorarbeiten hat das Bundesamt für Kultur 2016 die Revision des ISOS an die Hand genommen. Der Revisionsprozess wurde unter Einbezug der Fachkommissionen und der kantonalen Fachstellenleiter sowie mittels Rechtsgutachten mit der nötigen Sorgfalt und Umsicht durchgeführt. Bei der Überarbeitung und Anpassung der ISOS-Methode achtete das Bundesamt für Kultur aus Gründen der Rechtssicherheit darauf, dass die ursprüngliche und die angepasste Methode auf den gleichen Grundsätzen und Grundregeln beruhen. Die angepasste Methode wurde am 1. Dezember 2017 in einer Weisung des Eidgenössischen Departements des Innern EDI in Kraft gesetzt und publiziert.⁸ Die Anpassung der Methode hat die **Nachvollziehbarkeit der Systematik verbessert und gewährleistet eine bessere Zugänglichkeit und eine einfachere Umsetzung des Bundesinventars**, wie der Bericht des Bundesrates «Schweizer Ortsbilder erhalten» festhält.⁹ Ausserdem bringt sie gemäss unserer Einschätzung auch wesentliche technische Vorteile: Das ISOS wird in Zukunft in GIS-Form zur Verfügung stehen, was die praktische Anwendbarkeit wesentlich verbessert. Die zweite Revision des ISOS hat 2017 begonnen. Die Aktualisierung des Bundesinventars wird zurzeit in den Kantonen Genf und Graubünden durchgeführt.

3. Zur Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung VISOS

Die GSK begrüsst aus den folgenden Gründen die Totalrevision der VISOS:

- Mit der neuen VISOS werden die drei Verordnungen zu den Bundesinventaren nach Art. 5 NHG (VISOS, VBLN, VIVS) strukturell und inhaltlich übereinstimmen, da der vorliegende Entwurf VISOS an die beiden anderen angeglichen wurde. Somit wird **Rechtssicherheit geschaffen und die Legitimität der drei Bundesinventare erhöht**.
- Der bisherige Inhalt der VISOS wurde umfangreich ergänzt. Neu sind die **Kriterien festgelegt** hinsichtlich der aufzunehmenden Objekte (Art. 8 VISOS, sog. Legaldefinitionen der Schutzobjekte) sowie die **methodischen Grundsätze** zur Bewertung der Ortsbilder und deren Teile, inklusiv die Erhaltungsziele (Art. 5-9 VISOS). Da die Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS) die rechtliche Grundlage des ISOS darstellt, wird mit der **Aufnahme der Legaldefinitionen** in die Verordnung der Anforderung an das Legalitätsprinzip Genüge getan. Zudem wird damit die Forderung von Nationalrat Fabio Regazzi (17.4308 Bewertung von Bauwerken und Ortsbildern hinsichtlich Aufnahme ins ISOS. Kriterien klären) einen verbindlichen Kriterienkatalog in die VISOS aufzunehmen, eingelöst.
- Die Aufnahme der Legaldefinitionen der Schutzobjekte in die VISOS gewährleistet im Weiteren eine **schweizweite einheitliche Anwendung derselben Methodik**. Mit dieser Massnahme werden die Objektivität und Wissenschaftlichkeit des ISOS erhöht.

⁸ Eidgenössisches Departement des Innern EDI. Weisung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz vom 1. Dezember 2017, www.isos.ch.

⁹ Schweizer Ortsbilder erhalten. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 16.4028 Fluri vom 15. Dezember 2016, Bern 2018, S. 24-25.

- Im Weiteren enthält die VISOS Bestimmungen zur Berücksichtigung des ISOS bei der Erfüllung von Bundesaufgaben (Art. 10 VISOS) und ergänzt die Regelung betreffend die kantonalen Planungen (Art. 12 VISOS). Mit diesen beiden Bestimmungen wird der Charakter des ISOS als Fachinventar, das bei Planungen als Entscheidungsgrundlage dient, bestätigt. Es wird folglich die **Planungssicherheit und Transparenz für Vorhaben und Investitionen in schützenswerten Ortsbildern aus formeller Sicht erhöht**: Die Festsetzung der bestehenden Grundlagen, Kriterien und Beurteilungsmethodik auf Verordnungsstufe verbessert die Anwendungssicherheit für Gemeinden sowie Planer und erhöht die Rechtssicherheit für Eigentümer.
- Die VISOS führt materiell-rechtlich zu keinen Veränderungen. Dies ist zu begrüßen, da die Kantone und Gemeinden mit der Umsetzung von RPG1 und bald auch RPG2 bereits sehr gefordert sind. Die Umsetzung des ISOS hat sich nach anfänglichen Unklarheiten in der Praxis und in der Rechtsprechung¹⁰ zwischenzeitlich eingespielt. Die Verfestigung der Praxis des ISOS wird daher begrüsst, damit kann bei den anstehenden Herausforderungen in der Raumplanung Rechtssicherheit und Planungssicherheit geschaffen werden.
- Die qualitätsvolle Siedlungsentwicklung nach innen und auch der vorgesehene Mechanismus des Planungs- und Kompensationsansatzes machen eine verbindliche, klare und transparent erstellte qualitative Beurteilungsgrundlage unumgänglich. Das ISOS leistet damit einen wertvollen Beitrag zu baukulturell hochstehender Planung.

In folgenden Punkten beantragt die GSK eine Ergänzung und Anpassung der VISOS:

Das ISOS umfasst 22% aller Ortsbilder der Schweiz. Für 78% der Ortsbilder hingegen gelten die Regeln des ISOS nicht. Eine grössere Sorgfalt bei der Entwicklung auch dieser vier Fünftel der Schweizer Siedlungen scheint der GSK gerechtfertigt und führt zu folgenden Anträgen:

Artikel 8 («Kriterien für die Beurteilung von Ortsbildern») definiert die Kriterien zur Bewertung der gebauten Ortsbilder. Rein bauliche Aspekte sind selbstverständlich zur Beurteilung essenziell, aber unseres Erachtens braucht es auch qualitative Kriterien, die u.a. mit fachgerechtem Blick auf die Kunstgeschichte definiert werden können. Daher beantragt die GSK folgende Ergänzungen:

- Art. 8 Absatz 3 («Zu berücksichtigen sind folgende Kriterien») nennt unter lit. c die «architekturhistorischen Qualitäten». Damit ist aber die künstlerische Qualität nicht impliziert. Sie ist deshalb als neuer Buchstabe d zu ergänzen:
«d. künstlerische Qualität»
- Zudem ist die kunsthistorische Bewertung von Ortsbildern in Art. 8 Abs. 4 (zusätzliche Kriterien) zu ergänzen:
«d. kunsthistorischer Wert»

¹⁰ Dazu etwa das am 7.12.18 in Neuenburg anlässlich der Tagung «Verdichtung und Ortsbildschutz. Rechtliche Fragen zum ISOS» gehaltene Referat von Bundesrichter Thomas Merkli. Die Bundesinventare nach Art. 5 NHG in der Rechtsprechung des Bundesgerichts.

- Eine hohe Baukultur ist von grosser Bedeutung für die Gesellschaft, sie trägt zu Wohlbefinden, Lebensqualität und Stabilität bei.¹¹ Das ISOS bietet eine gesamtschweizerische Grundlage zur Verbesserung der Baukultur. Es deckt allerdings nur einen Fünftel der Schweizer Ortsbilder ab. Das ist zu wenig. Deshalb sollte das ISOS auch die Ortsbilder von regionaler und lokaler Bedeutung umfassen; dementsprechend ist **die VISOS mit den Ortsbildern von regionaler und lokaler Bedeutung zu ergänzen**. So könnten weitere Ortsbilder der Schweiz von den Erkenntnissen des Fachinventars profitieren. Selbstverständlich müsste der Schutzzumfang entsprechend abgestuft und die Eingriffsmöglichkeiten angepasst werden.¹²
- Die Methodik des ISOS ist bekannt, grundsätzlich haben sich die Erhaltungsziele bewährt. Als generelle Erhaltungsziele bedürfen sie jeweils der individuellen Konkretisierung, was die nötigen Handlungsspielräume gewährleistet. Dem Grundsatz der Festsetzung dieser Erhaltungsziele in der VISOS stimmt die GSK daher – wie oben dargelegt – zu. Allerdings zeigt der Mangel an Qualität der gebauten Umwelt, dass die Erhaltungsziele zu schwach sind (Erhalten der Substanz, der Struktur, des Charakters) und nicht den gesetzlichen Zielen entspricht wie sie beispielsweise das RPG 1 vorgibt. Dessen Hauptanliegen besteht in der hochwertigen Siedlungsentwicklung nach innen. Die GSK ist der Auffassung, dass die VISOS die **Erhaltungsziele folgendermassen präzisieren soll: ungeschmälerte Erhaltung aller Substanz, Erhalten von Massstab, Materialität und Siedlungsstruktur; Erhalten von Stimmung, Freiräumen und Charakter**.
- Städte und Agglomerationen: Das ISOS ist für Grossstädte besonders wichtig, namentlich an deren Rändern. Während in Innenstädten meist sorgfältig mit dem Bestand umgegangen wird, finden an den Stadträndern und in den Agglomerationen Entwicklungen tiefster Qualität statt: Hier fehlt eine qualitätssichernde Grundlage wie das ISOS. **Das ISOS ist deshalb explizit bei den Grossstädten auf die zusammenhängende Agglomeration auszuweiten**, und darf nicht an der Gemeindegrenze aufhören. Die VISOS ist entsprechend anzupassen.
- Stärkung der Wirkung in den Kantonen und Gemeinden: Die Berücksichtigungspflicht des ISOS ist zu verstärken und expliziter zu umschreiben. Es ist in die gesamte Planungskaskade von der Richtplanung bis zur Baubewilligung aufzunehmen, so dass das ISOS für Kantone und Gemeinden auf allen Planungs- und Bewilligungsstufen berücksichtigt wird. Die VISOS ist entsprechend anzupassen.

Bauliche Entwicklungen und Investitionen sind auf Planungs- und Rechtssicherheit angewiesen, um effizient zu sein. Dazu sind planerische Anstrengungen nötig, um frühzeitig Machbarkeiten und Möglichkeiten festlegen zu können.¹³ Dazu leistet das ISOS in den schützenswerten Ortsbildern einen wichtigen Beitrag, und die revidierte VISOS verbessert unseres Erachtens die Transparenz.

¹¹ Schweizer Ortsbilder erhalten. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 16.4028 Fluri vom 15. Dezember 2016, Bern 2018, S. 13-20.

¹² Im Kanton Freiburg beispielsweise wurden die Ortsbilder von regionaler und lokaler Bedeutung auf Stufe Richtplan berücksichtigt.

¹³ Dazu: Ortsbildschutz und Verdichtung. Raumplanerische Interessenabwägung in Gemeinden mit einem Ortsbild von nationaler Bedeutung (ISOS). Arbeitshilfe. Hrsg. von EspaceSuisse (vlp-aspan), Bern 2018.

Wir danken Ihnen für die Aufmerksamkeit, die Sie unserer Stellungnahme entgegenbringen, und wünschen der VISOS-Totalrevision gutes Gelingen.

Mit freundlichen Grüssen



Nicole Pfister Fetz
Präsidentin der GSK



Nicole Bauermeister
Direktorin der GSK

Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB)
Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB)
Gruppo svizzero per le regioni di montagna (SAB)
Gruppa svizera per las regiuns da muntogna (SAB)

3001 Bern / Seilerstrasse 4 / Postfach / Tel. 031/ 382 10 10 / Fax 031/ 382 10 16
www.sab.ch info@sab.ch Postkonto 50-6480-3



Bern, 22. Februar 2019
TE / H10 / C4

Bundesamt für Kultur

3003 Bern

isos@bak.admin.ch

(avec un résumé en français à la fin du document)

Stellungnahme der SAB zur Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz VISOS

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum obenstehenden Geschäft. Die SAB vertritt als gesamtschweizerische Dachorganisation die Interessen der Berggebiete in wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Belangen. Mitglieder der SAB sind 22 Kantone, 41 Regionen, rund 600 Gemeinden sowie zahlreiche Organisationen und Einzelmitglieder.

Mit der Totalrevision wird die VISOS deutlich ausgebaut. Die bisherige VISOS war eine äusserst schlanke Verordnung mit nur gerade fünf Artikeln. Die neue Verordnung umfasst nun 16 Artikel und weist einen wesentlich höheren Regulierungsgrad auf. So werden nun u.a. neu auf Verordnungsstufe Unterscheidungen gemacht zwischen intrinsischen und extrinsischen Werten. Neu in der Verordnung enthalten sind auch die Kriterien für die Bewertung der Ortsbilder, die Erhaltungsziele und die Unterscheidung je nach Schwere des Eingriffes.

Der Ausbau der VISOS ist insbesondere eine Folge des Bundesgerichtsurteils im Fall Rüti, welcher die Anwendbarkeit der Bundesinventare für die kantonale und kommunale Raumplanung bestätigt hat. Die Bundesinventare müssen in den Richtplänen und in den Nutzungsplanungen berücksichtigt werden. Bei Eingriffen muss eine Interessensabwägung stattfinden. Wie beim BLN wird dabei unterschieden zwischen Eingriffen ohne Beeinträchtigung, mit leichter oder mit schwerer Beeinträchti-

gung. Diesbezüglich findet die vom Bundesrat beabsichtigte Harmonisierung der Bundesinventare statt.

Die Aufnahme der Beurteilungskriterien entspricht auch einer Forderung, die wiederholt im Parlament gestellt wurde, so in der vom Nationalrat überwiesenen Motion Regazzi 17.4308. Mit dem Ausbau der Verordnung werden die Beurteilungskriterien und Prozesse zudem stärker politisch legitimiert. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens besteht die Möglichkeit, die Kriterien und Prozesse zu diskutieren und hinterfragen. Zudem sind sie in der Verordnung transparent dargestellt und damit nachvollziehbar. Die im Verordnungsentwurf enthaltenen Kriterien sind aber alle nur darauf ausgerichtet, Kriterien für die Aufnahme oder Bewahrung eines Ortsbildes in das Inventar zu definieren. Es kann jedoch auch vorkommen, dass ein Ortsbild die Kriterien nicht mehr erfüllt, z.B. durch mangelnden Unterhalt, durch neue bautechnische oder historische Erkenntnisse usw. Im Extremfall muss ein Ortsbild aus dem Inventar gestrichen werden. Diese Umstände müssen in der Verordnung auch abgebildet werden.

Ein zentrales Problem beim Ortsbildschutz besteht im Zielkonflikt zwischen dem raumplanerischen Gebot der inneren Verdichtung und der ungeschmälernten Erhaltung der Ortsbilder. Dieses Problem akzentuiert sich umso stärker, je weiter der Begriff des Ortsbildes gefasst wird (auch Einbezug von Strassen, Plätzen, benachbarten Gebäuden usw.). Die innere Verdichtung ist spätestens seit der Revision des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes vom 1. Mai 2014 ebenfalls eine Aufgabe von nationaler Bedeutung. Der Erläuterungsbericht zum VISOS schweigt sich aber aus, wie dieser Zielkonflikt gelöst werden soll. Aus dem Kontext geht hervor, dass hier wohl die Interessensabwägung spielen soll.

In Zusammenhang mit der Vernehmlassung zur Parlamentarischen Initiative Eder zur Rolle der ENHK hat die SAB gefordert, dass bei der Interessensabwägung nicht nur die nationalen sondern auch die kantonalen und kommunalen Interessen berücksichtigt werden. Die SAB hat zur Kenntnis genommen, dass die zuständige ständerätliche Kommission inzwischen diesen Punkt wieder aus der Vorlage gestrichen hat und auch der Bundesrat eine Ausdehnung der Interessensabwägung ablehnt. Die SAB bedauert dies, da dadurch die Bundesinventare deutlich an Akzeptanz an der Basis einbüßen.

Unklar ist in der Verordnungsrevision, welche Staatsebene für welche konkreten Umsetzungsmassnahmen zum Erhalt der Ortsbilder zuständig ist. Welche Rollen haben der Bund, die Kantone und die Gemeinden? Es geht bei dem hier aufgeworfenen Punkt wohlbemerkt nicht um die Inventarisierung, sondern um Erhaltungs-, Aufwertungs- und Schutzmassnahmen.

In der totalrevidierten Verordnung ist die Streichung von Objekten nicht mehr erwähnt. Offenbar geht der Bundesrat implizit davon aus, dass keine Ortsbilder aus dem Inventar entlassen werden (können). Dies ist für uns nicht nachvollziehbar. Aus Sicht der SAB muss eine Gemeinde weiterhin den Antrag (via Kanton an den Bundesrat) stellen können, aus dem Inventar gestrichen zu werden. Die Gemeinden müssen sich positionieren. Sie müssen einen Strategieprozess durchführen in dem

sie festlegen, welche Ausrichtung sie einnehmen wollen. Die Gemeinde muss in diesen demokratisch abgestützten Prozessen (z.B. Quartierplan) auch festlegen, wie sich einzelne Gebiete entwickeln können. Gerade im Interesse der inneren Verdichtung müssen einzelne, schlecht genutzte Gebäude oder Gebäudekomplexe (z.B. leer stehende Ökonomiegebäude) abgerissen werden können. Die VISOS muss in dieser Hinsicht ergänzt werden.

Fazit: die SAB kann die meisten Punkte der Totalrevision der VISOS aus einer objektiven, sachlichen Betrachtung nachvollziehen. Die VISOS muss aber in folgenden Punkten nachgebessert werden:

- im erläuternden Bericht ist auszuführen, wie der Interessenskonflikt zwischen innerer Verdichtung und Ortsbildschutz gelöst werden kann;
- die Verordnung ist zu ergänzen um Kriterien, ab wann der Ortsbildschutz nicht mehr gegeben ist;
- die Verordnung ist zu ergänzen um einen Artikel über Erhaltungs-, Aufwertungs- und Schutzmassnahmen mit einer entsprechenden Klärung der Rollen von Bund, Kantonen und Gemeinden.
- die Verordnung ist zu ergänzen um einen Beschrieb des Prozesses zur Streichung eines Ortsbildes aus der Verordnung.

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme und verbleiben

mit freundlichen Grüssen

**SCHWEIZERISCHE ARBEITSGEMEINSCHAFT
FÜR DIE BERGGEBIETE (SAB)**

Die Präsidentin:

Der Direktor:

Christine Bulliard-Marbach
Nationalrätin

Thomas Egger
Nationalrat

Résumé :

Le SAB soutient, globalement, la révision totale de l'ordonnance concernant l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels. Toutefois, le SAB estime que plusieurs points doivent encore être améliorés. D'une part, il faut trouver le moyen de résoudre le conflit entre l'objectif du développement vers l'intérieur et celui lié à la protection des sites. D'autre part, il faut aussi fixer des critères pour déterminer à partir de quel moment la protection d'un site n'est plus assurée. Enfin, il est nécessaire de décrire le processus permettant de retirer un objet de cet inventaire.

Eidgenössisches Departement des Innern
Bundesamt für Kultur
Sektion Heimatschutz und Denkmalpflege
Hallwylstrasse 15
3003 Bern

Brugg, 25. Februar 2019

Zuständig: Michael Riboni
Dokument: Vernehmlassung_VISOS

Per E-Mail an:
isos@bak.admin.ch

Teilrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS)

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 30. November 2018 laden Sie uns ein, zur rubrizierten Vorlage Stellung zu nehmen. Für die uns gegebene Möglichkeit danken wir Ihnen bestens.

Generelle Beurteilung der Vorlage

Nach vertiefter Prüfung der Vorlage weisen wir diese zur Überarbeitung zurück. Wir stellen fest, dass Ihr Verordnungsentwurf sowie der dazugehörige Anhang über die schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung in der vorgeschlagenen Fassung den Entwicklungsperspektiven der Landwirtschaft innerhalb von schützenswerten Ortsbildern zu wenig Rechnung tragen beziehungsweise die Landwirtschaft weiter einschränken.

Die Landwirtschaft prägt durch ihre zeitgemässe, wirtschaftliche Aktivität die hiesigen Landschaften, insbesondere die ISOS-Siedlungskategorien "Dorf" und "Weiler". Ein beträchtlicher Teil der schützenswerten Ortsbilder umfasst somit landwirtschaftliche Wohn- und Ökonomiegebäude und landwirtschaftliches Kulturland. Trotz dieser Tatsache ist festzustellen, dass die Landwirtschaft in den Objektbeschrieben oftmals nur beiläufig dokumentiert wird, während etwa architekturhistorische oder archäologische Eigenarten viel Platz einnehmen. Bei solch einer Optik sind Konflikte mit einer zeitgemässen Landwirtschaft vorprogrammiert. Insbesondere die Erhaltungsziele "Erhalten der Substanz" und "Erhalten der Struktur", gemäss welchen ein Abbruchverbot für Altbauten besteht beziehungsweise diese Altbauten nur in Ausnahmefällen und unter Beachtung besonderen Vorschriften zur Eingliederung durch Neubauten ersetzt werden können, schränkt die bauliche Entwicklung der Landwirtschaft ein. Die Landwirtschaft aber will und muss sich stetig weiterentwickeln, sich dem wirtschaftlichen Umfeld anpassen und das Kulturland produktiv bewirtschaften. Nur so können Landwirtschaftsbetriebe und Bauernfamilien ihre Einkommen erwirtschaften und die ihnen gemäss Verfassung übertragenen Aufgaben erfüllen. Der Schweizer Bauernverband will nicht, dass die Landwirtschaftsbetriebe innerhalb eines schützenswerten Ortsbildes über kurz oder lang zu Heimatmuseen verkommen.

Auch das Erhaltungsziel "Erhalten der Beschaffenheit als Kulturland oder Freifläche", wonach die für das Ortsbild wesentliche Vegetation zu bewahren ist und strenge Gestaltungsvorschriften für standortgebundene Bauten bestehen, schränkt die Landwirtschaft in ihrer Entwicklung ein. Der Schweizer Bauernverband teilt bekanntlich das Anliegen, das Kulturland besser zu schützen. Ein gewisser Spielraum für eine angemessene Siedlungs- und Wirtschaftsentwicklung muss aber vorhanden sein. Gerade auch in ländlichen Gebieten, deren Gedeihen stark mit der Landwirtschaft sowie den von ihr abhängigen vor- und nachgelagerten Bereichen der Ernährungswirtschaft verbunden ist, braucht es gewisse Entwicklungsmöglichkeiten für die regionale Landwirtschaft und Wohnqualität auf Bauernbetrieben.

Seite 2 | 2

Art. 3 des Verordnungsentwurfes, wonach geringfügige Änderungen an Objektschreibungen, welche rechtsverbindliche Wirkung entfalten, einseitig und ohne vorgängige Konsultation der betroffenen Grundeigentümer durch das EDI vorgenommen werden können, lehnen wir strikte ab. Auch kleinere inhaltliche Änderungen der Objektschreibung können die betroffenen Grundeigentümer in der Ausübung ihrer Eigentumsrechte tangieren. Die in Art. 3 vorgesehene Änderung unterläuft das Schweizer Demokratieverständnis und räumt den zuständigen Behörden einen viel zu grossen Ermessensspielraum ein.

Schlussbemerkungen

Der Schweizer Bauernverband weist die Vorlage zur Überarbeitung zurück. Wir erwarten, dass die Landwirtschaft in den Objektbeschreibungen der schützenswerten Ortsbilder angemessen und realistisch dokumentiert wird und dass in der Verordnung die Entwicklungsmöglichkeiten und Eigentumsrechte der betroffenen Landwirtschaftsbetriebe nicht unnötig eingeschränkt werden.

Für die wohlwollende Prüfung und Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir bestens.

Freundliche Grüsse

Schweizer Bauernverband



Markus Ritter
Präsident



Jacques Bourgeois
Direktor



SCHWEIZER HEIMATSCHUTZ
PATRIMOINE SUISSE
HEIMATSCHUTZ SVIZZERA
PROTECZIUN DA LA PATRIA

Herrn Bundesrat Alain Berset
Vorsteher des Eidgenössischen
Departements des Innern EDI
Inselgasse 1
3003 Bern

Villa Patumbah
Zollikerstrasse 128
8008 Zürich

T 044 254 57 00
F 044 252 28 70

www.heimatschutz.ch
www.patrimoinesuisse.ch
info@heimatschutz.ch
info@patrimoinesuisse.ch

PC 80-2202-7

per Mail an marcia.haldemann@bak.admin.ch

Zürich, 25. Februar 2019

Vernehmlassung zur Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS)

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Frau Direktorin

Der Schweizer Heimatschutz dankt Ihnen für die Möglichkeit, zur Totalrevision der VISOS Stellung beziehen zu dürfen. Wir haben diese Vorlage eingehend auch mit unseren Fachleuten geprüft.

Wir begrüssen sehr die Initiative zu dieser Totalrevision. Sie bringt eine willkommene Kodifikation der Rechtsprechung, die sich vor allem nach 2009 stark entwickelt hat, und in diesem Zusammenhang auch sehr viel Klarstellung und Transparenz. Durch die präzisere Umschreibung der Kriterien und Inhalte wird die Sichtbarkeit des ISOS erhöht. Kodifiziertes Recht ist immer sehr viel leichter zu handhaben als Richterrecht mit unzähligen Präjudizen, vor allem für Interessierte und Betroffene, die auf diesem Gebiet nicht Spezialisten sind. Die VISOS behält einen gut überschaubaren Umfang von insgesamt 16 Artikeln, worin viele bisher ungeschriebene Regeln mitenthalten sind.

Zu einzelnen Artikeln haben wir verschiedene Anregungen, die wir Ihnen im Folgenden unterbreiten.

In Art. 1 ist der *Absatz 1* wörtlich aus der bisherigen Fassung übernommen. In den *Absätzen 2 und 3* wird hingegen transparent gemacht, wer für das ISOS zuständig ist. Ebenso wird präzisiert, wo die Kriterien zur Aufnahme in das ISOS und damit die Zuerkennung nationaler Bedeutung zu finden sind.

Demselben Ziel dient Artikel 2. Durch die neu geregelten Formen der Publikation wird die Zugänglichkeit und damit die Sichtbarkeit des ISOS markant erhöht. Dies dürfte einen guten Teil der bisher gegenüber dem ISOS geäusserten Vorbehalte entkräften.

In Artikel 3 wird präziser als bisher umschrieben, dass das EDI für *geringfügige Änderungen* der Umschreibung der Objekte zuständig sein soll. Dabei wird eine pragmatisch sinnvolle Umschreibung aufgenommen, was unter «*geringfügig*» zu verstehen ist. Auch diese Präzisierung ist sehr zu begrüßen.

Der bisherige Artikel 4 präzisierte, dass die kantonalen Ortsbildinventare durch das ISOS nicht berührt werden. Dies ist eine absolute Selbstverständlichkeit, auch vor dem Hintergrund von Art. 78 Abs. 1 BV, wonach für den Natur- und Heimatschutz in erster Linie die Kantone zuständig sind. Es ist daher zu begrüßen, dass diese überflüssige Bestimmung aufgehoben wird. Demgegenüber bestimmt der neue Art. 4 in Abs. 1, dass die Kantone bzw. ihre Fachstellen bei der Überprüfung und Bereinigung des ISOS sowie bei geringfügigen Änderungen im Sinne von Art. 3 einzubeziehen sind. Zu begrüßen ist, dass in Abs. 2 die Kantone ermächtigt werden, weitere Kreise einzubeziehen.

Besonders zu begrüßen ist der neue Artikel 5. Zunächst wird in Abs. 1 festgehalten, dass das ISOS sich auf Ortsbilder bezieht, wobei in Abs. 2 eine Definition von Ortsbild und in Abs. 3 von Ortsbildteilen folgt. Dies erlaubt verschiedene höchst willkommene Klärungen. So werden für Ortsbilder wie auch Ortsbildteile Freiflächen und Zwischenräume, die ein Ortsbild mitprägen, ausdrücklich miteingefasst. Dies liegt ganz auf der Linie der kürzlich publizierten Broschüre des SHS zu den Freiräumen innerhalb von Ortschaften¹. Allzu oft und allzu lange wurde Ortsbildschutz auf Gebäude fokussiert ohne zu berücksichtigen, dass deren Wirkung wesentlich von den unbebauten Flächen in ihrer Nahumgebung mitgeprägt wird. Bei den Ortsbildteilen wird in Abs. 4 zwischen Ortsbildteilen mit *intrinsischem* (lit. a) und solchen mit *extrinsischem* (lit. b) Wert unterschieden, was zweifellos klärend wirkt und sachgerecht ist. *Wir wünschen jedoch, dass diese Fremdwörter inhaltlich umschrieben werden.* In Anlehnung an die Definition der beiden Begriffe, wie sie im Entwurf (Art. 5 Abs. 4 lit. a und b) an sich bereits enthalten ist, könnte man beispielsweise von «*Ortsbildteilen mit Eigenwert*» (lit. a) und von «*Ortsbildern mit indirektem Wert*» (lit. b) sprechen. Von inhaltlicher Bedeutung wäre diese Anpassung nicht, aber sie könnte dazu beitragen, die Verständlichkeit der VISOS zu erhöhen.

Sehr zu begrüßen ist, dass in den Artikeln 6 und 7 die verschiedenen Siedlungskategorien des ISOS definiert werden. In Artikel 8 folgt eine Aufzählung der Kriterien für die Bewertung der Ortsbilder, also der Objekte des ISOS. Wichtig sind dabei die Grundsätze der *vergleichenden Bewertung* im Vergleich zu anderen Ortsbildern derselben Kategorie (Abs. 1), der *Gleichbehandlung der Objekte* innerhalb ihrer jeweiligen Kategorie (Abs. 2) und der massgeblichen Kriterien (Abs. 3), nämlich ihrer topographischen, räumlichen und architekturhistorischen Qualitäten (Abs. 3 lit. a-c). Weiter werden in Abs. 4 (lit. a-c) weitere Kriterien genannt, die ergänzend berücksichtigt werden können, nämlich der archäologische, der geschichtliche und der volkskundliche Wert. Im Begleittext zur Vernehmlassungsvorlage werden Umschreibungen dieser Kriterien formuliert. *Im Interesse der höheren Transparenz wäre es zweckmässiger, diese im Verordnungstext selber oder einem Anhang festzuhalten.*

Inhaltlich kodifizieren die Art. 5-8 die bisherige Praxis. Neu wird diese jedoch in verständlicher Form zugänglich gemacht, womit bisherigen Vorbehalten gegenüber dem ISOS Rechnung getragen wird.

In Art. 9 und 10 folgen wichtige Bestimmungen über die Schutzkriterien und Erhaltungsziele. Diese werden in Art. 9 Abs. 4 lit. a-c in die schon bisher geltenden Kategorien A/B/C gegliedert. *Dabei sollte schon in der VISOS genauer definiert würde, was mit «Erhalten der Substanz» (A), «Erhalten der Struktur» (B) und «Erhalten des Charakters» (C) gemeint ist.* Im Begleittext werden diese Begriffe zwar erläutert, doch sollten diese drei Abstufungen von Erhaltungszielen aus Gründen der grösseren Klarheit in Art. 9 Abs. 4 lit. a-c definiert werden. Vor allem die Abgrenzung zwischen den einzelnen

¹ Freiraum im Dorf: Plätze Strassen und Gärten im ländlichen Siedlungsgebiet, *Edition Heimatschutz – Heft 3*, 2018

Erhaltungszielen – insbesondere zwischen B und C – ist in der Praxis nicht ohne weiteres einsichtig. *Hier könnte das ISOS durch eine bessere Umschreibung an Durchschlagskraft gewinnen.*

In Art. 10 begrüßen wir die Regelung in *Abs. 3*, wonach bei an sich zulässigen minimalen Eingriffen, die gemäss *Abs. 1* zulässig sind, sobald ein überwiegendes Interesse ihrer ungeschmälerten Erhaltung entgegensteht, mehrere aufeinanderfolgende oder sonst zusammenhängende Eingriffe, selbst wenn sie je für sich allein zulässig wären, in ihrer *kumulierten* Wirkung auf das Schutzobjekt zu beurteilen sind.

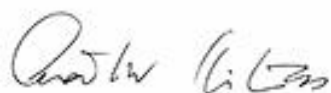
Bekanntlich spielt das ISOS bei der Erfüllung von Bundesaufgaben – ganz anders als das BLN – eine eher untergeordnete Rolle. Wichtiger ist in der Praxis seine Bedeutung auf der Ebene der Kantone (oder allenfalls der Gemeinden), zumal der Ortsbildschutz im Zeichen der Verdichtung und der zunehmenden Verlagerung der Bautätigkeit in bereits überbaute Gebiete unter immer stärkeren Druck gerät. Gefordert sind hier in erster Linie die Kantone und Gemeinden im Rahmen der kantonalen und kommunalen Richt- und Nutzungsplanung einerseits, andererseits aber auch bei konkreten Bauvorhaben. Der Regelung in Art. 12 wird daher besondere Bedeutung zukommen. Der Entwurf setzt hier die Vorgaben der neueren Rechtsprechung des Bundesgerichts um, in *Abs. 1* von Art. 12 vor allem für die kantonalen Richtpläne und in *Abs. 2* für die Nutzungspläne. *Wir wünschen jedoch eine präzisierende Bestimmung (beispielsweise in einem Absatz 3), wonach bei der Auslegung kantonomer Richt- oder kommunaler Nutzungspläne das ISOS heranzuziehen ist, um die Zulässigkeit von Bauvorhaben zu beurteilen.*

In Art. 11 wird der Grundsatz aufgestellt, dass die zuständigen Behörden (offenbar aller Stufen) bei jeder sich bietenden Gelegenheit zu prüfen haben, ob bereits entstandene Beeinträchtigungen von ISOS-Objekten beseitigt oder in ihrer Wirkung vermindert werden können. Angesichts der immer grösseren Zahl von «Bausünden» in oder im Umfeld von geschützten Ortsbildern wird dieser Bestimmung grosse und zunehmende Bedeutung zukommen. Allerdings ist die Regelung in Art. 11 sehr knapp gehalten, was ihre praktische Wirkung verringern dürfte. Es wäre wesentlich *detaillierter zu regeln, welche Behörde unter welchen Voraussetzungen und in welchem Verfahren allenfalls was vorzukehren hat*. Für die Zukunft wäre eine dahingehende Klärung des Regelwerks geboten.

Wir hoffen, dass die totalrevidierte VISOS bald genehmigt wird und in Kraft treten kann, und danken Ihnen für die wohlwollende Prüfung unserer Anregungen.

Freundliche Grüsse

Schweizer Heimatschutz



Martin Killias, Präsident



Adrian Schmid, Geschäftsführer

Regierungsrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Schweizerische Eidgenossenschaft
Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Herr Bundesrat Alain Berset
Inselgasse 1
3003 Bern

Liestal, 26. Februar 2019

Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung VISOS, Vernehmlassungsantwort

Sehr geehrter Herr Bundesrat Berset

Besten Dank für die Einladung zum Vernehmlassungsverfahren. Der Kanton Basel-Landschaft nimmt gern die Gelegenheit wahr, sich zur Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung zu äussern.

Grundsätzliche Bemerkungen

Gemäss Art. 78 der Bundesverfassung BV¹ ist der Bund verpflichtet, bei der Erfüllung seiner Aufgaben Landschaften, Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler zu erhalten und zu schonen, wenn das öffentliche Interesse dies gebietet. Diese Verfassungsbestimmung konkretisiert das Bundesgesetz zum Natur- Heimatschutz NHG². In Art. 5 NHG wird der Bund verpflichtet, das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung ISOS zu erstellen. Der Bundesrat erliess am 9. September 1981 das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung ISOS mit der zugehörigen Verordnung VISOS³.

Ein im Jahr 2015 vom BAK in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten bestätigte die Opportunität einer Verordnungsrevision angesichts der Bedeutung des ISOS seit dem Bundesgerichtsentscheid Rüti (ZH) vom 1. April 2009⁴. Angesichts des hohen Alters der VISOS und der Tatsache, dass die Verordnungen zu den beiden anderen Bundesinventaren gemäss NHG Art. 5, namentlich dem IVS und dem BLN, in den vergangenen Jahren bereits revidiert wurden, erscheint es als sehr sinnvoll,

¹ SR 101

² SR 351

³ SR 451.12

⁴ BGE 135 II 209 (Rüti); 1C_188/207 vom 1. April 2009. – Marti, Arnold. Rechtsgutachten zu Fragen im Zusammenhang mit der geplanten Änderung der Aufnahmemethode bei der Revision von Ortsbildaufnahmen im Rahmen des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS). Schaffhausen 2016.

die VISOS mit den Schwesterverordnungen zu harmonisieren und die wesentlichen Grundsätze der Aufnahmemethode auf Ebene der Verordnung zu verankern⁵.

Die vorliegende Totalrevision der VISOS entspricht unseres Erachtens diesem Anliegen. Sie hat indes keine materiell-rechtlichen Änderungen zur Folge. Die revidierte VISOS findet nach ihrem Inkrafttreten auch auf die nach früherer VISOS inventarisierten Objekte Anwendung, was die Umsetzung erleichtert.

Die VISOS legt eine differenzierte und in der Praxis bewährte Beurteilung der Ortsbilder vor. Sie ist unseres Erachtens gutzuheissen. In gewissen Punkten sollte sie jedoch ergänzt werden, damit das ISOS und dessen rechtliche Grundlage, die VISOS, in einem höheren Mass zu einer hohen baukulturellen Siedlungsqualität der Schweiz und zu einer hochwertigen Verdichtung beitragen können.

Eine hohe Qualität im Umgang mit den schönsten Schweizer Siedlungen ist zwingend und entspricht einem starken Willen der Bevölkerung. Die Siedlungsentwicklung nach innen (Ziel RPG1) und die Verbesserung des Bauens ausserhalb der Bauzone (Ziel RPG2) kann nur gelingen, wenn in der Bevölkerung Akzeptanz geschaffen wird. Dafür braucht es den sorgfältigen Umgang mit schützenswerten Ortsbildteilen, Freiräumen und Umgebungen. Eine Schwächung dieses Umgangs bei der Siedlungsentwicklung würde zu einer noch stärkeren politischen Polarisierung führen, wie verschiedene Initiativen zeigen, die eine Verstärkung des Schutzes von Landschaft und Siedlung anstreben (Zersiedelungsinitiative⁶, Natur- und Siedlungsinitiative⁷).

Fakten zum ISOS

Angesichts der verschiedenen politischen Vorstösse, die darauf abzielen, die Bundesinventare, namentlich das ISOS, in ihrer Wirkung zu schwächen, ist es uns ein grosses Anliegen, im Folgenden gewisse Fakten zum ISOS festzuhalten.

Das ISOS umfasst aktuell 1274 Objekte in allen Kantonen, also rund 22 Prozent der schweizerischen Siedlungen. Seiner gesetzlichen Bestimmung entsprechend führt das ISOS die wertvollsten, landesweit bedeutenden Siedlungen der Schweiz auf und dokumentiert sie.

Das ISOS stellt nichts unter Schutz, es ist kein Planungsinstrument, sondern bildet eine Grundlage für die Planung. Als nationales Fachinventar bildet es das einzige schweizweite, nach einheitlichen Kriterien erstellte Instrument zur qualitativen Beurteilung von Ortsbildern und stellt somit eine bedeutende Grundlage zur qualitätsvollen Siedlungsentwicklung dar. Das ISOS zeigt aus nationaler Sicht die Interessen und Ziele des Ortsbildschutzes auf und bildet damit eine wichtige Grundlage für eine im Sinne von Art. 3 RPV vollständige und nachvollziehbare Interessenabwägung. Das ISOS nimmt keine Interessenabwägungen vor.

⁵ VBLN vom 29. März 2017, SR 451.11. – VIVIS vom 14. April 2010, SR 451.15.

⁶ <https://www.zersiedelung-stoppen.ch/>

⁷ <https://www.pronatura.ch/de/vorschlag-des-bundesrates-ungenuegend-verbaende-bereiten-volksinitiative-vor>

Nach mehrjährigen, umfassenden Vorarbeiten hat das Bundesamt für Kultur 2016 die Revision des ISOS an die Hand genommen. Der Revisionsprozess wurde unter Einbezug der Fachkommissionen und der kantonalen Fachstellenleiter sowie mittels Rechtsgutachten mit der nötigen Sorgfalt und Umsicht durchgeführt. Bei der Überarbeitung und Anpassung der ISOS-Methode achtete das Bundesamt für Kultur aus Gründen der Rechtssicherheit darauf, dass die ursprüngliche und die angepasste Methode auf den gleichen Grundsätzen und Grundregeln beruhen. Die angepasste Methode wurde am 1. Dezember 2017 in einer Weisung des Eidgenössischen Departements des Innern EDI in Kraft gesetzt und publiziert⁸. Die Anpassung der Methode hat die Nachvollziehbarkeit der Systematik verbessert und gewährleistet eine bessere Zugänglichkeit und eine einfachere Umsetzung des Bundesinventars, wie der Bericht des Bundesrats «Schweizer Ortsbilder erhalten» festhält⁹. Ausserdem bringt sie gemäss unserer Einschätzung auch wesentliche technische Vorteile: Das ISOS wird in Zukunft in GIS-Form zur Verfügung stehen, was die praktische Anwendbarkeit wesentlich verbessert. Die zweite Revision des ISOS hat 2017 begonnen. Die Aktualisierung des Bundesinventars wird zurzeit in den Kantonen Genf und Graubünden durchgeführt.

Zur Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung VISOS

Der Kanton Basel-Landschaft begrüsst aus den folgenden Gründen die Totalrevision der VISOS:

- Mit der neuen VISOS werden die drei Verordnungen zu den Bundesinventaren nach Artikel 5 NHG (VISOS, VBLN, VIVS) strukturell und inhaltlich übereinstimmen, da der vorliegende Entwurf VISOS an die beiden anderen angeglichen wurde. Somit wird Rechtssicherheit geschaffen und die Legitimität der drei Bundesinventare erhöht.
- Der bisherige Inhalt der VISOS wurde umfangreich ergänzt. Darin befinden sich neu die Kriterien hinsichtlich der aufzunehmenden Objekte (Art. 8 VISOS, sog. Legaldefinitionen der Schutzobjekte) sowie die methodischen Grundsätze zur Bewertung der Ortsbilder und deren Teile, inklusiv die Erhaltungsziele (Art. 5-9 VISOS). Da die Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS) die rechtliche Grundlage des ISOS darstellt, wird mit der Aufnahme der Legaldefinitionen in die Verordnung der Anforderung an das Legalitätsprinzip Genüge getan. Zudem wird damit die Forderung von Nationalrat Fabio Regazzi (17.4308 Bewertung von Bauwerken und Ortsbildern hinsichtlich Aufnahme ins Isos. Kriterien klären) einen verbindlichen Kriterienkatalog in die VISOS aufzunehmen, eingelöst.
- Die Aufnahme der Legaldefinitionen der Schutzobjekte in die VISOS gewährleistet im Weiteren eine schweizweite einheitliche Anwendung derselben Methodik. Mit dieser Massnahme wird die Objektivität und Wissenschaftlichkeit des ISOS erhöht.

⁸ Eidgenössisches Departement des Innern EDI. Weisung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz vom 1. Dezember 2017, www.isos.ch.

⁹ Schweizer Ortsbilder erhalten. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 16.4028 Fluri vom 15. Dezember 2016, Bern 2018, S. 24-25.

- Im Weiteren enthält die VISOS Bestimmungen zur Berücksichtigung des ISOS bei der Erfüllung von Bundesaufgaben (Art. 10 VISOS) und ergänzt die Regelung betreffend die kantonalen Planungen (Art. 12 VISOS). Mit diesen beiden Bestimmungen wird der Charakter des ISOS als Fachinventar, das bei Planungen als Entscheidungsgrundlage dient, bestätigt. Es wird folglich die Planungssicherheit und Transparenz für Vorhaben und Investitionen in schützenswerten Ortsbildern aus formeller Sicht erhöht: Die Festsetzung der bestehenden Grundlagen, Kriterien und Beurteilungsmethodik auf Verordnungsstufe verbessert die Anwendungssicherheit für Gemeinden sowie Planer und erhöht die Rechtssicherheit für Eigentümer.
- Die VISOS führt materiell-rechtlich zu keinen Veränderungen. Dies ist zu begrüßen, da die Kantone und Gemeinden mit der Umsetzung von RPG1 und bald auch RPG2 bereits sehr gefordert sind. Die Umsetzung des ISOS hat sich nach anfänglichen Unklarheiten in der Praxis und in der Rechtsprechung¹⁰ zwischenzeitlich eingespielt. Die Verfestigung der Praxis des ISOS wird daher begrüsst, damit kann bei den anstehenden Herausforderungen in der Raumplanung Rechtssicherheit und Planungssicherheit geschaffen werden.
- Die qualitätsvolle Siedlungsentwicklung nach innen und auch der vorgesehene Mechanismus des Planungs- und Kompensationsansatzes machen eine verbindliche, klare und transparent erstellte qualitative Beurteilungsgrundlage unumgänglich. Das ISOS leistet damit einen wertvollen Beitrag zu baukulturell hochstehender Planung.

In folgenden Punkten beantragt der Kanton Basel-Landschaft eine Ergänzung und Anpassung der VISOS:

- Städte und Agglomerationen: Das ISOS ist für Grossstädte besonders wichtig, namentlich an deren Rändern. Während in Innenstädten meist sorgfältig mit dem Bestand umgegangen wird, finden in den Agglomerationen und an den Stadträndern Entwicklungen tiefster Qualität statt: Hier fehlt eine qualitätssichernde Grundlage wie das ISOS. Das ISOS ist deshalb explizit bei den Grossstädten auf die zusammenhängende Agglomeration auszuweiten, und darf nicht an der Gemeindegrenze aufhören. Die VISOS ist entsprechend anzupassen.
- In Art. 6 werden verschiedene Siedlungskategorien unterschieden und bezeichnet. Dabei werden die einheitlich geplanten Siedlungen des 20. Jahrhunderts nicht separat erfasst. Es ist wünschenswert, eine zusätzliche Kategorie einzuführen, welche diesem Typ von meist neueren Ortsbildern entspricht. Im Zusammenhang mit Art. 9 Abs. 1, welcher bestimmt, dass Ortsbilder zur Bewertung mindestens 30 Jahre alt sein müssen, sollte in Art. 6 Abs. 1c das gesamte und nicht nur das frühe 20. Jahrhundert berücksichtigt werden.
- In Art. 9 und 10 folgen zentrale Bestimmungen über die Schutzkriterien und Erhaltungsziele. Diese werden in Art. 9 Abs. 4 lit. a-c in die schon bisher geltenden Kategorien A/B/C gegliedert. Dabei wäre allenfalls wünschbar, wenn schon im VISOS genauer definiert würde, was mit «Erhalten der Substanz» (A), «Erhalten der Struktur» (B) und «Erhalten des Charakters» (C) gemeint ist. Im Begleittext werden diese Begriffe zwar erläutert, doch wäre es wünschbar, im Sinne der grösseren Klarheit die drei Abstufungen von Erhaltungszielen in Art. 9 Abs. 4 lit. a-c

¹⁰ Dazu etwa das am 7.12.18 in Neuenburg anlässlich der Tagung «Verdichtung und Ortsbildschutz. Rechtliche Fragen zum ISOS» gehaltene Referat von Bundesrichter Thomas Merkli. Die Bundesinventare nach Art. 5 NHG in der Rechtsprechung des Bundesgerichts.

direkt zu umschreiben. Damit liesse sich die Lesbarkeit und damit wohl auch die politische Akzeptanz des ISOS wohl noch schärfen.

- In Art 10 werden Eingriffe bei Erfüllung von Bundesaufgaben beschrieben. Dabei gilt es in Abs. 1 und 2 zu definieren, dass geringfügige wie auch schwerwiegende Beeinträchtigungen nur zulässig sind, wenn es sich dabei um ein konkretes und nicht nur um ein generelles nationales Interesse handelt.

Wir danken für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Hochachtungsvoll



Monica Gschwind
Regierungspräsidentin



Elisabeth Heer Dietrich
Landschreiberin



Monsieur
Alain Berset
Conseiller fédéral
Chef du département fédéral de l'Intérieur
Inselgasse 1
3003 Berne

Date **27 FEV. 2019**

Révision totale de l'Ordonnance concernant l'inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS)
Position du Conseil d'Etat du canton du Valais

Monsieur le Conseiller fédéral,

Par courrier du 30 novembre 2018, le Département fédéral de l'intérieur (DFI) a lancé la procédure de consultation sur la révision totale de l'ordonnance concernant l'inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS). Le Gouvernement valaisan remercie le Département fédéral pour l'opportunité accordée et transmet, par le présent courrier, sa prise de position.

Remarques générales

Le Gouvernement valaisan tient tout d'abord à saluer et remercier l'Office fédéral de la culture pour l'établissement de l'inventaire ISOS qui contribue à la préservation des sites construits d'importance nationale, dont nombre d'entre eux se situent en Valais.

Il salue également l'élaboration de la révision de l'OISOS dans une triple perspective : d'une part pour étayer les trois ordonnances relatives aux inventaires fédéraux (IFP, ISOS, IVS) sur les mêmes bases juridiques, d'autre part pour préciser les zones grises que l'actuelle ordonnance ne couvre pas ou ne couvre plus en fonction de la jurisprudence. Enfin, la nouvelle ordonnance permet de poser les principes de la méthodologie applicable à la prochaine révision de l'ISOS.

Aspects positifs

La révision de l'ordonnance se base sur l'article 5 de la LPN qui inclut les autres inventaires fédéraux, soit celui sur les voies de communication historiques (IVS) et celui sur les paysages, sites et monuments naturels (IFP). Ainsi, cette révision permet de traiter de manière équitable ces objets et leurs inventaires, tout en tenant compte de certaines adaptations dues à la nature du présent inventaire. Il faut aussi saluer l'intégration de la jurisprudence des articles 5 et 6 de la LPN, la précision des droits et des devoirs de la Confédération par rapport à l'ISOS et la prise en compte de l'avis de droit de 2015 sur l'ISOS. Toutefois, nous remarquons que la jurisprudence qui a été réalisée depuis lors n'a pas ou peu été prise en considération, notamment en ce qui concerne la pondération des intérêts lors d'atteintes à des objets d'importance nationale.

La révision de l'OISOS permet de répondre à la demande de préserver les sites d'importance nationale, tout en permettant une culture du bâti de qualité, lorsque la pesée des intérêts est réalisée. La prise en considération de l'Arrêté Rüti (ATF 135 II 209) est essentielle à l'heure actuelle. Elle permet de répondre à une amélioration de la qualité du tissu bâti et des espaces

composant les sites d'importance nationale. La révision est composée de 16 articles et de deux annexes, dans lesquels se retrouvent certains points des directives de l'ISOS. En plus de la reconnaissance d'un site pour son histoire ancienne, l'ordonnance intègre des éléments de la culture du bâti récente, tels que des modes de vie particuliers ayant eu pour conséquence la création de quartiers dont le tissu est justement particulier (p.ex. les quartiers ouvriers).

Le projet d'ordonnance indique les nouveautés relatives à la méthodologie et à la publication de la révision de l'ISOS qui a débuté dernièrement entre autres dans les cantons des Grisons et de Genève. Les lignes directrices restent les mêmes, la manière de présenter les données étant différente, puisqu'elle intègre une visualisation en couleur sur un site web des divers éléments par couche (SIG) comprenant les périmètres, les ensembles et les monuments historiques de plus de 30 ans qui composent nos villes et nos villages. Cette méthodologie se base sur une étude comparative qui inclut des analyses réalisées *in situ* (visions locales) par des équipes pluridisciplinaires. Ceci permet une analyse objective des ensembles bâtis.

Les diverses conventions ratifiées par la Confédération en matière de sauvegarde du patrimoine bâti et enfoui, dont la dernière en date est la Déclaration de Davos sur la culture du bâti (2018) sont prises en considération.

Réserves et propositions de modifications

Cela étant, certaines modifications proposées ne sont pas sans susciter des remarques ou propositions de modification de notre part.

Art. 4

Nous proposons de remplacer "les services cantonaux responsables" par "les cantons, notamment par leurs services cantonaux responsables" ce qui permettrait de garantir une consultation complète des questions tant sur la forme que sur le fond.

Art. 5

Nous demandons d'adapter la terminologie utilisée dans l'OISOS qui peut porter à confusion. La dénomination « intrinsèque / extrinsèque » n'est pas suffisamment claire.

Art. 6

Nous proposons de créer une catégorie « grandes villes ».

Art. 6 al. 1 f. et art. 7

Concernant les « cas particuliers », le projet de révision définit la taille minimale d'un site pour être considéré par l'ISOS s'il y a « au moins dix bâtiments principaux ». Cette limite est peu précise. Il serait nécessaire de connaître ce que regroupe le terme « principaux » (habitation ? habitation primaire ? bâtiments d'un certain volume ? bâtiments agricoles ? bâtiments liés à un certain mode de vie ?).

Art. 8

Concernant l'alinéa 3, il serait bienvenu d'ajouter aux qualités mentionnées des « qualités formelles, typologiques et artistiques » ainsi que des valeurs « spirituelles et sociologiques » aux catégories mentionnées.

Art. 10, al. 1 et 2

Nous proposons de reformuler l'expression "*d'intérêt qui prime l'intérêt à protéger l'objet*" par la notion "*d'intérêt équivalent ou supérieur*" pour les atteintes mineures et majeures (al. 1 et 2). En effet, lors de la pesée des intérêts, en vertu de la récente jurisprudence depuis l'Arrêté Rüti et du projet de modification de la LPN découlant de l'initiative parlementaire Eder, il convient de repenser la formulation et la portée de cet article.

A ce propos, il est important de relever la prise en considération de l'ISOS dans la pondération des intérêts ; son exclusion ayant eu pour conséquence une autre jurisprudence tel le cas de Muraz à

Sierre (ATF 1C_276/2015). Dans tous les cas, lors de la pesée des intérêts, les atteintes portées à l'ISOS doivent être analysées de manière objective en prenant en compte le lieu, la portée de l'atteinte et les conséquences qu'elles auront sur l'ensemble du tissu bâti. Dans ce cas, ce n'est pas seulement l'altération à l'objet qu'il est question d'évaluer, mais la possibilité d'une répercussion de celle-ci sur l'ensemble des objets du site.

Art. 10 al. 4

Il y a lieu de ne pas exclure des mesures compensatoires dans l'environnement proche de l'objet si cela n'est pas possible à l'intérieur de celui-ci.

Art. 11

Cet article doit être supprimé car il viole la garantie de la situation acquise.

Art. 12

Il convient de reformuler la proposition en ajoutant à la fin du paragraphe « compte tenu de son caractère obligatoire ».

Autres considérations

En vue de la collaboration prévue dans le cadre de la révision des inventaires des sites d'importance nationale (ISOS) entre la Confédération et les cantons, le canton du Valais demande qu'une participation financière de la Confédération soit prévue pour la révision des inventaires des sites d'importance régionale et locale.

Le canton du Valais étant pourvu dans ses montagnes de nombreux sites de valeur de petite dimension, occupés temporairement, il serait utile de pouvoir disposer de la possibilité de les prendre en compte comme cas particuliers. Au cas où les habitations rurales devaient être exclues de la révision de l'ISOS par la limite mentionnée à l'article 7 de l'ordonnance révisée, il serait souhaitable que l'OISOS prévoie la possibilité que les cantons, qui en ont la nécessité, puissent faire des propositions spontanées à l'OFC, qui analysera si ces données peuvent être intégrées à l'application de l'ISOS.

Enfin, la liste des sites ISOS annexée à l'OISOS mentionne les noms de communes selon les données 2016. Une mise à jour tenant compte des fusions intervenues à ce jour serait justifiée.

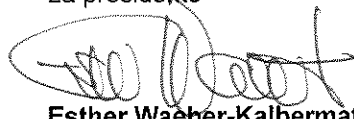
En conclusion, le Gouvernement valaisan tient à saluer les efforts de la Confédération pour la mise en œuvre d'outils juridiques adéquats pour une protection raisonnée, systémique et évolutive des sites construits de valeur en Suisse. Le projet soumis devrait néanmoins encore être retravaillé, en collaboration avec les représentants des cantons, en prenant notamment en compte les éléments formulés dans la présente prise de position.

Madame Maria Portmann, Conservatrice des monuments (maria.portmann@admin.vs.ch) se tient à votre disposition pour tout complément d'information.

Dans la perspective du maintien de la complémentarité et d'une saine collaboration entre cantons et Confédération, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, l'expression de nos salutations distinguées.

Au nom du Conseil d'Etat

La présidente



Esther Waeber-Kalbermatter



Le chancelier

Philipp Spörri

Copie à isos@bak.admin.ch

Herr Bundesrat
Alain Berset
Vorsteher des Eidgenössischen
Departements des Innern EDI
Inselgasse 1
3003 Bern

Chur, 4. März 2019

Vernehmlassung zur Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der
schützenswerten Ortsbilder der Schweiz VISOS
Stellungnahme der "Konferenz Schweizerischer Kantonsarchäologinnen und
Kantonsarchäologen" KSKA

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne lassen wir Ihnen hiermit unsere Stellungnahme zur Totalrevision der Verordnung zum
"Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz" ISOS zukommen.

Die Kantone und insbesondere Ihre archäologischen Fachstellen beschäftigen sich gemeinsam mit der Denkmalpflege in Ihrer täglichen Arbeit intensiv mit dem Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS). Mit verschiedenen Entscheiden des Bundesgerichts wurde diese Arbeit noch intensiver, da das ISOS auf Stufe Kanton wie auch auf Stufe Gemeinde konsequenter Berücksichtigung findet. Eine Revision der Grundlagen, zu denen auch die VISOS gehört, beurteilen wir darum grundsätzlich als notwendig und wichtig, insbesondere auch vor dem Hintergrund der laufenden Revisionen der ISOS-Aufnahmen in den Kantonen.

Selbst wenn das ISOS auf den ersten Blick nur dort mit dem archäologischen Kulturerbe verbunden scheint, wo archäologische Stätten in bedeutendem Masse zum Orts- und Stadtbild gehören, ist das Bundesinventar doch auch für das gesamte archäologische Erbe der Schweiz von grosser Bedeutung. Dies einerseits dort, wo wie schon erwähnt, archäologische Denkmäler zum sichtbaren Ortsbild gehören. Andererseits – und hier offenbart das ISOS seinen Charakter als wichtiges Instrument zum gesamtheitlichen Schutz des kulturellen Erbes – gerade auch dort, wo ein grosses Potenzial für noch unentdeckte und bislang ungefährdete archäologische Stätten besteht, in den historischen und organisch gewachsenen Siedlungskernen. In diesen Räumen verbergen sich im Boden oftmals in hoher Dichte Zeugen früherer Nutzung; historische Bauten können in ihrem Kern weitaus älter sein und eine bislang unbekannte Geschichte erzählen, als es das Äussere erscheinen lässt.

In seiner Funktion als zu berücksichtigende Grundlage im Rahmen der raumplanerischen Interessensabwägung und der Urteilsfindung der Leitbehörden trägt das ISOS hier auch zum Schutz des archäologischen Erbes bei.

Die KSKA begrüsst daher grundsätzlich die vorgeschlagene Totalrevision der Verordnung zum ISOS.

Mit der Totalrevision wird die Verordnung als gesetzliche Grundlage für das ISOS der in den vergangenen Jahren konsolidierten Rechtsprechung angepasst, womit dieses kodifiziert wird, was zu verstärkter Rechtssicherheit führt.

Wir erlauben uns im Folgenden, die Artikel der überarbeiteten Verordnung folgendermassen zu kommentieren:

Zu begrüssen ist die durch den Ausbau von Art. 1 (Abs. 2 und 3) geschaffene Klarheit bezüglich der Zuständigkeiten für das ISOS und den Angaben, wo und in welcher Form die grundlegenden Informationen zu den Entscheidungskriterien für eine Inventarisierung zu finden sind.

Art. 2 regelt die Publikation des Inventars und damit dessen Zugänglichkeit. Damit wird Transparenz geschaffen und der einfache Zugang zum ISOS gesichert. Als Folge werden dadurch der Zugang und die Verständlichkeit der Informationen für die Kantone, auch für Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern in Milizgremien vereinfacht.

Mit der Präzisierung der unter «geringfügigen Veränderungen» verstandenen Anpassung und deren Delegation an das EDI in Art. 3 entsteht ebenfalls mehr Klarheit; zudem werden entsprechende Anpassungen nun in allen drei Inventaren ISOS, BLN und IVS auf derselben Stufe behandelt.

Der in Art. 4 festgehaltene frühzeitige Einbezug der kantonalen Fachstellen bei Anpassungen des Inventars entspricht der Umsetzung der durch Art. 78 BV geregelten kantonalen Kulturhoheit. Von der KSKA ausdrücklich begrüsst wird das in Abs. 2 festgehaltene Recht der Kantone, weitere Kreise zu entsprechenden Konsultationen einzuladen.

Der neu und umfassend formulierte Art. 5 umschreibt die für das ISOS wesentlichen Begrifflichkeiten. Aus Sicht der Archäologie ist die insbesondere Nennung von unbebauten Flächen – potenziellen archäologischen Bodenarchiven – ausgesprochen erfreulich.

Die Art. 6 bis 9 halten die Kriterien für eine Inventarisierung fest und schaffen damit Transparenz.

In Art. 8 Abs. 4 wird explizit der archäologische, geschichtliche und volkskundliche Wert als zusätzliches Entscheidungskriterium genannt. Die KSKA begrüsst diese explizite Nennung kulturgeschichtlicher Werte ausgesprochen. Wir möchten hier aber daran erinnern, dass archäologische Stätten von herausragender kulturgeschichtlicher Bedeutung nicht immer/a priori an der Erdoberfläche erkennbar sind, also das Ortsbild optisch nicht zwingend in der Form von Bauten prägen müssen. Archäologische Spuren, Reste früherer Siedlungen,

Infrastruktur und Nutzungsformen können aber beispielsweise die Lage bzw. das Relief eines Ortes, dessen bauliche Entwicklung, die Verkehrswege oder den Bebauungsplan bestimmen, ohne selbst sichtbar zu sein. Für die Gewichtung der kulturgeschichtlichen Bedeutung nach Art. 8, Abs. 4 müssen deshalb zwingend Fachleute aus den genannten Disziplinen konsultiert werden.

Mit Blick auf das archäologische Erbe sind die definierten Erhaltungsziele von vornehmlichen Interesse, wobei insbesondere der Erhaltung der Substanz (Art. 9, Abs. 4, a.) grosse Bedeutung zukommt. Hier ist zu anzustreben, dass Freiflächen in der Praxis wenn immer möglich auch als gänzlich *unbebaute* und nicht nur als *oberflächliche* Freiflächen (d.h. nicht mit Tiefgaragen oder anderen Infrastrukturbauten unterhöhlten) verstanden werden. So können zusätzlich zum Ortsbild auch allenfalls vorhandene archäologische Gebiete bzw. "Reservate" erhalten bleiben.

Für die Umsetzung des ISOS von grosser Relevanz ist Art. 10, welcher Eingriffe bei der Erfüllung von Bundesaufgaben regelt. Wichtig scheint der KSKA hier Abs. 4, welcher explizit die zu erfolgende Interessensabwägung und die anzustrebende Minimierung der Eingriffe und grösstmögliche Schonung verlangt.

Zu begrüssen ist ferner die in Art. 11 festgehaltene Pflicht der (nicht genauer spezifizierten) Behörden, Beeinträchtigungen des inventarisierten Ortsbildes «bei jeder sich bietenden Gelegenheit» zu vermindern oder zu beheben. Mit Blick auf das im Untergrund liegende archäologische Erbe mahnt die KSKA hier aber an, optische Beeinträchtigungen nicht ohne Klärung der archäologischen Situation und den Einbezug der zuständigen Fachstellen durch deren unreflektierte «Versenkung» in den Boden zu beheben.

Art. 12 verlangt schliesslich, dass die Kantone das ISOS bei ihren Planungen zu berücksichtigen haben und dieses namentlich in die Richt- und Nutzungspläne einfließt. Hier stellt sich die Frage, ob diese Regelung in dieser Form genügt, oder ob das ISOS nicht explizit als zu verwendende Grundlage in Planungs- und Bewilligungsverfahren zu beachten wäre. Dies könnte auch die Unklarheit bezüglich der in die Pflicht genommenen Behörden in Art 11 (s.o.) klären.

Wir bedanken uns für die Aufmerksamkeit, die Sie unserer Stellungnahme entgegenbringen. Im Sinne der Stärkung und einer vereinfachten Anwendung des ISOS hoffen wir vonseiten der KSKA, dass die VISOS bald in der vorliegenden Form Genehmigung erfährt und in Kraft tritt.

Freundliche Grüsse



(Dr. Thomas Reitmaier, Präsident KSKA)

Office fédéral de la Culture
Inselgasse 1
3003 Berne

Par e-mail à : isos@bak.admin.ch

Berne, le 6 mars 2019 usam-No/Ri

Réponse à la consultation

Révision totale de l'ordonnance concernant l'inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse OISOS

Mesdames, Messieurs,

Plus grande organisation faîtière de l'économie suisse, l'Union suisse des arts et métiers usam représente plus de 230 associations et quelque 500 000 PME, soit 99,8% des entreprises de notre pays. La plus grande organisation faîtière de l'économie suisse s'engage sans répit pour l'aménagement d'un environnement économique et politique favorable au développement des petites et moyennes entreprises.

L'Union suisse des arts et métiers usam a étudié avec attention le projet de révision totale de l'ordonnance concernant l'inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse OISOS et vous soumet son appréciation.

L'objectif de cette révision est de rapprocher l'OISOS des deux textes qui lui sont apparentés – ordonnance concernant l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (OIFP) et ordonnance concernant l'inventaire fédéral des voies de communication historiques de la Suisse (OIVS). Inscrit dans la LPN, l'objectif concernant l'ISOS englobe l'obligation, pour la Confédération, d'établir un inventaire des objets d'importance nationale. Les principes déterminant l'inscription et l'analyse des sites ISOS doivent à l'avenir être réglés au niveau de l'ordonnance. En outre l'ISOS devrait être accessible sous forme de géodonnées sur le géoportail de la Confédération, ce qui implique un transfert de cet outil dans une forme numérique moderne. Enfin, la révision est nécessitée par l'importance revêtu par l'ISOS depuis l'arrêt du Tribunal fédéral ATF 135 II 209.

Dans cet arrêté précité, le Tribunal fédéral relève que la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage LPN ne formule aucune exigence sur la façon pour un canton de prendre en compte les objectifs de l'inventaire fédéral, contrairement aux cas dans lesquels une tâche fédérale est en cause. L'article 6 de la Loi sur l'aménagement du territoire LAT contraint les cantons à prendre en compte l'ISOS dans leurs plans directeurs, la réglementation cantonale générale concrétise les aspects de la protection, et est ainsi également présente dans les plans d'affectation communaux. Or la prise en compte de l'ISOS ne doit pas vider de sa substance la compétence constitutionnelle octroyée aux cantons.

Il n'est pas question d'affaiblir la protection des paysages, sites et monuments naturels du pays ni de détériorer nos paysages iconiques, mais de remettre la pesée des intérêts et le processus démocratique au centre des décisions. Le milieu bâti doit pouvoir évoluer et s'adapter aux besoins de la population et de l'économie. Or la concrétisation de projets est entravée, de plus en plus, par une multitude de procédures d'autorisation longues et complexes, aussi bien à l'échelon communal, cantonal que fédéral qui compliquent et renchérissent considérablement la recherche de solutions dans les zones urbaines denses. La protection de l'ISOS compromet la densification imposée par la loi sur l'aménagement du territoire, le développement de grandes infrastructures mais également de logements ou encore d'installations de production d'énergie renouvelable. Il n'est pas dans l'intérêt public de figer un modèle. Il s'agit de protéger mais aussi d'utiliser. Les intérêts publics cantonaux et l'intérêt à préserver les objets à protéger doivent être mis en balance. Sous sa forme actuelle, l'ISOS n'est pas souhaitable et une révision doit donc être proposée. Or compte tenu de son contenu et du moment choisi, l'usam rejette cette révision. Les cantons et les communes assument depuis longtemps leurs responsabilités dans les domaines de la protection du paysage et de la conservation des monuments historiques. Il est essentiel de concilier les intérêts de la protection du patrimoine bâti avec les objectifs de densification et la promotion des énergies renouvelables. Il est important de ne pas établir d'ordre de priorité général entre ces objectifs, mais d'effectuer des pesées d'intérêts comme prévues par les dispositions légales.

De plus, bien qu'il soit légitime de rendre accessible les données de l'ISOS sous forme numérique, l'ordonnance ne doit pas aller au-delà des exigences de la LPN et renforcer la protection de cet inventaire en le figeant.

Une procédure de consultation quant à un projet de modification de la LPN s'est terminée début juillet 2018. Celle-ci prévoyait un assouplissement de la loi afin que les intérêts des cantons soient davantage pris en considération lors de la pesée des intérêts entre la protection des objets d'importance nationale et l'utilité des projets proposés. Or les discussions à ce sujet n'ont pas encore eu lieu. Des initiatives parlementaires ont également été déposées afin d'assurer une meilleure coordination entre LAT et ISOS et leur discussion au Parlement n'est pas encore achevée. Il est ainsi inutile et prématuré d'effectuer une révision totale à l'heure actuelle.

Nous vous remercions par avance pour la prise en considération de nos arguments dans votre processus décisionnel et restons à votre disposition pour tout complément d'information ou pour un entretien.

Meilleures salutations,

Union suisse des arts et métiers usam



Hans-Ulrich Bigler
Directeur, conseiller national



Hélène Noirjean
Responsable du dossier

Par courrier et courriel
Office fédéral de la culture
Hallwylstrasse 15

3003 **BERNE**

Paudex, le 5 mars 2019
FD

Révision totale de l'Ordonnance concernant l'inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS) – procédure de consultation

Madame, Monsieur,

A titre de rappel, l'USPI Suisse est l'organisation faîtière romande des professionnels de l'immobilier. Elle se compose des associations cantonales de l'économie immobilière implantées dans les six cantons romands. A ce titre, elle est le porte-parole de quelque 400 entreprises et de plusieurs milliers de professionnels de l'immobilier actifs dans les domaines du courtage, de la gérance, de la promotion et de l'expertise immobilière. Dès lors, les membres de notre organisation gèrent environ 80 % des immeubles sous gestion dans toute la Suisse romande pour des milliers de propriétaires et avec une incidence directe sur le logement de centaines de milliers de locataires.

Bien que nous n'ayons pas été directement consultés, alors que nous sommes concernés par cette thématique, nous nous permettons de vous faire part, dans le délai imparti, de notre prise de position s'agissant de l'objet cité sous rubrique.

I. Remarques générales

Le projet de révision de l'Ordonnance concernant l'inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS) répond à l'objectif d'harmoniser cette ordonnance avec celles concernant l'inventaire fédéral des voies de communication historiques de la Suisse (OIVS) et l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (OIFP). En outre, l'OISOS devrait être accessible sous forme de géodonnées sur le géoportail de la Confédération, ce qui implique un transfert de cet outil dans une forme numérique moderne. Enfin, la révision est nécessitée par l'importance revêtue par l'OISOS depuis l'arrêt du Tribunal fédéral ATF 135 II 209.

Dans cet arrêt précité, le Tribunal fédéral relève que la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) ne formule aucune exigence sur la façon pour un canton de prendre en compte les objectifs de l'inventaire fédéral, contrairement aux cas dans lesquels une tâche fédérale est en cause. Il est intéressant de relever que la réglementation générale cantonale, telle qu'une loi cantonale en matière d'aménagement du territoire, concrétise les différents aspects de protection de la nature et du patrimoine, respectivement de protection des sites construits (consid. 5.3). Autrement dit, dans la mesure où l'OISOS a dû être pris en compte par les cantons dans le cadre de l'établissement de leur plan directeur (art. 6 al. 4 LAT), la réglementation cantonale

générale va concrétiser les aspects de protection. Par conséquent, les éventuelles dérogations autorisées à cette réglementation devront faire l'objet d'une pesée des intérêts en présence.

La Haute Cour rappelle que le degré de protection n'a de portée directe que dans l'accomplissement de tâches fédérales. Lorsqu'il s'agit de tâches cantonales ou communales, comme la planification d'affectation, c'est le droit cantonal et communal qui assure la protection des localités. Le Tribunal fédéral précise que les cantons doivent tenir compte de l'ISOS dans le cadre de l'élaboration de leur plan directeur. Du fait du caractère obligatoire du plan directeur, les objectifs de protection poursuivis par l'inventaire fédéral entrent également dans l'élaboration des plans d'affectation, en particulier lors de la fixation des zones à protéger. Cette obligation se concrétise par l'application du plan d'affectation et la pesée des intérêts dans chaque cas concret, en particulier en cas de dérogation à la réglementation générale (consid. 2.1).

Enfin, la protection de la nature et du patrimoine est du ressort des cantons au sens de l'article 78 alinéa 1^{er} Cst. féd.

Nous déduisons de cet arrêt que si l'ISOS doit être pris en considération par les cantons dans le cadre de l'établissement de leur plan directeur et par voie de conséquence dans les plans d'affectation, ceci ne signifie pas encore que tout citoyen peut s'y référer afin de bloquer tout projet de nouvelle construction qui altérerait un site construit protégé par l'ISOS, de sorte que les objets de cet inventaire ne sont pas définitivement figés et immuables. En outre, la prise en compte de l'ISOS ne doit pas vider de sa substance la compétence constitutionnelle octroyée aux cantons.

La protection du paysage et de certains monuments est importante, mais elle ne doit pas être une fin en soi. Le milieu bâti doit pouvoir évoluer et s'adapter aux besoins de la population et de l'économie. D'ailleurs, la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), récemment révisée, impose la densification vers le milieu bâti, ce qui implique une adaptation de ce dernier et les cantons doivent définir, dans leur plan directeur, la manière de concentrer l'urbanisation dans le milieu bâti (art. 8a LAT). Des initiatives parlementaires ont également été déposées afin d'assurer une meilleure coordination entre la LAT et l'ISOS.

S'il est légitime de rendre accessible les données de l'ISOS sous une forme numérique, l'ordonnance ne doit pas aller au-delà des exigences de la LPN et renforcer la protection de cet inventaire en le rendant immuable et figé, ce qui serait notamment contraire à d'autres principes d'aménagement du territoire que les cantons doivent prendre en compte.

II. Remarques particulières sur le projet de révision de l'OISOS (P-OISOS)

Article 1 P-OISOS : Cette disposition prévoit que l'ISOS est élaboré et géré par l'Office fédéral de la culture (OFC).

L'article 5 al. 1^{er} LPN relève que le Conseil fédéral établit, après avoir pris l'avis des cantons, des inventaires d'objets d'importance nationale. L'alinéa 2 de cette disposition fait état que ces inventaires sont régulièrement mis à jour et que le Conseil fédéral décide de l'inscription, de la modification ou de la radiation d'objets, après avoir pris l'avis des cantons.

Les cantons doivent donc être consultés par la Confédération, que ce soit lors de l'élaboration ou la modification de l'ISOS, ce que ne prévoit pas l'article 1 al. 2 du projet de révision.

Par conséquent, l'article 1 al. 2 du projet de révision doit être modifié en ce sens que « l'ISOS est élaboré, après avoir pris l'avis des cantons, et géré par l'Office fédéral de la culture (OFC) ».

Articles 8 et 9 P-OISOS : Ces dispositions améliorent la transparence de la classification en mentionnant les critères retenus pour le classement d'un site construit.

Article 11 P-OISOS : Cette disposition prévoit que les autorités compétentes examinent, dès que l'occasion se présente, dans quelles mesure des altérations existantes peuvent être réduites ou supprimées.

Selon le rapport explicatif, cette disposition se baserait sur l'article 5 al. 1 LPN. Il s'agit d'un mandat d'examen donné à toute autorité de décision chargée de traiter un projet situé dans un objet ISOS.

Or, l'article 5 al. 1^{er} LPN liste des éléments, dont notamment les propositions d'amélioration, qui doivent être indiqués dans les inventaires. Il ne s'agit donc pas d'un mandat d'examen donné à toute autorité.

Par ailleurs, les cantons sont compétents s'agissant de la protection de la nature et du patrimoine en vertu de l'article 78 alinéa 1^{er} Cst. féd. et le Tribunal fédéral a rappelé que la LPN ne formule aucune exigence sur la façon pour un canton de prendre en compte les objectifs de l'inventaire fédéral, contrairement aux cas dans lesquels une tâche fédérale est en cause.

Aussi, cette disposition révisée ne saurait leur être appliquée dans le cadre de tâches cantonales. Par conséquent, elle doit être supprimée.

Article 12 alinéa 2 P-OISOS : Cette nouvelle disposition n'est pas utile, dans la mesure où l'alinéa 1^{er} prévoit déjà que les cantons doivent tenir compte des inventaires fédéraux dans le cadre de l'élaboration de leur planification.

C'est le lieu de rappeler que si ces inventaires doivent être pris en compte dans le cadre de l'élaboration des plans directeurs et plans d'affectation, d'autres principes d'aménagement du territoire telle que la densification du milieu bâti doivent également être pris en compte.



En vous remerciant de l'attention que vous porterez à notre position, nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de notre considération distinguée.

**UNION SUISSE DES PROFESSIONNELS
DE L'IMMOBILIER**

Le secrétaire

Frédéric Dovat



Direktion des Innern, Postfach, 6301 Zug

Per E-Mail (Word und pdf)
Eidgenössisches Departement
des Innern EDI
Herr Alain Berset, Bundesrat

isos@bak.admin.ch

T direkt 041 728 37 03
lea.neuenschwander@zg.ch
Zug, 5. März 2019 NELE
DIS 54384-02

**Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder
der Schweiz (VISOS)
Mitbericht des Kantons Zug**

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Mit Schreiben vom 30. November 2018 haben Sie uns eingeladen, bis zum 15. März 2019 betreffend das obgenannte Geschäft einen Mitbericht einzureichen. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und stellen folgende

Anträge

1. Hauptantrag:

Die Totalrevision der VISOS sei zu sistieren und es sei zunächst ein partnerschaftlicher Prozess zwischen dem Bund und den Kantonen zum aktuellen Handlungsbedarf rund um das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) zu initiieren.

2. Änderungsanträge:

a) Antrag zu Art. 4 Abs. 1:

Art. 4 Abs. 1 sei wie folgt zu ändern:

¹Bei der Überprüfung und Bereinigung des ISOS im Sinne von Artikel 5 Absatz 2 NHG sowie der geringfügigen Änderungen von Objektschreibungen nach Artikel 3 dieser Verordnung sind die Kantone möglichst frühzeitig einzubeziehen.

b) Antrag zu Art. 5:

Die Gesetzessprache sei so anzupassen, dass sie ohne Beizug weiterer Materialien verständlich ist.

c) Antrag zu Art. 6:

Es sei eine Siedungskategorie für Grossstädte einzuführen.

d) Antrag zu Art. 10 Abs. 1 und 2:

Art. 10 sei wie folgt zu ändern:

¹Eingriffe, die keine Auswirkungen auf die Erreichung der Erhaltungsziele haben, stellen keine Beeinträchtigung der Objekte dar und sind zulässig. Ebenfalls zulässig sind geringfügige Beeinträchtigungen eines Objekts, wenn sie sich durch ein Interesse rechtfertigen lassen, das gleich- oder höherwertig ist als die geringfügige Beeinträchtigung eines Objekts.

²Schwerwiegende Beeinträchtigungen eines Objekts im Sinne von Artikel 6 Absatz 2 NHG können aufgrund einer Interessenabwägung zulässig sein, wenn sie sich durch ein Interesse von nationaler Bedeutung rechtfertigen lassen, das gleich- oder höherwertig ist als das Interesse am Schutz des Objekts.

e) Antrag zu Art. 10 Abs. 4:

Absatz 4 sei zu überarbeiten. Es seien eigenständige, dem ISOS angepasste Formulierungen zu finden.

f) Antrag zu Art. 10:

Es sei eine systematische Analyse der heute anerkannten «Bundesaufgaben» und «nationalen Interessen» im Sinne des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG, SR 451) durchzuführen. Die Totalrevision VISOS sei zu nutzen, um weitere nationale Interessen, die sich aufgrund von Bundesgesetzgebungen ergeben – insbesondere die innere Verdichtung und die Abstimmung von Siedlung und Verkehr –, gesetzgeberisch zu klären.

g) Antrag zu Art. 11:

Artikel 11 sei zu streichen.

h) Anträge zu Art. 12:

Art. 12 Abs. 1 sei wie folgt anzupassen:

¹Die Kantone berücksichtigen das ISOS bei ihren Planungen, insbesondere in der Richtplanung nach den Artikeln 6–12 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG).

Absatz 2 sei zu streichen.

Begründung

1. Hauptantrag

Der Kanton Zug beschäftigt sich seit einigen Jahren vertieft mit dem NHG und insbesondere mit der Frage der Interessenabwägung. Wir unterstützen die Bemühungen der Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK), einen Runden Tisch durchzuführen, um ein gemeinsames Mandat und einen Vorgehensvorschlag zu definieren. Bis zum heutigen Zeitpunkt hat der Bund diesbezüglich keinen Vorschlag unterbreitet. Wesentlich sind Themen wie etwa die Frage der «Bundesaufgaben» und des «nationalen Interesses». Auch die Thematik der Aktualisierung des ISOS soll Gegenstand der Totalrevision der VISOS sein.

Wir haben uns im Rahmen der Parlamentarischen Initiative Eder «Die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission und ihre Aufgabe als Gutachterin» für den Schutzgedanken des NHG stark gemacht. Aufgrund der damaligen Rückmeldungen der Kantone wurde deutlich, dass Handlungsbedarf besteht – teilweise bei Fragestellungen, die über den Gegenstand der Parlamentarischen Initiative Eder hinausgehen. Sollte der Bundesrat die Teilrevision der VISOS wie vorliegend beschliessen, ohne vorgängig mit den Kantonen den begehrten Austausch über das NHG aufzunehmen, wäre dies für den weiteren politischen Prozess rund um die hängigen Vorstösse zum NHG wohl kaum förderlich. Dem Kanton Zug ist ein solcher Austausch wichtig. Nur im konstruktiven Dialog können Lösungen gefunden werden. Vor diesem Hintergrund erachtet der Kanton Zug den Zeitpunkt für die Totalrevision der VISOS als verfrüht.

Wir begrüssen grundsätzlich, dass der Bundesrat mit der Totalrevision der VISOS bessere gesetzliche Grundlagen für die Anwendung des ISOS schaffen will. Die Rechtssicherheit wird dadurch gestärkt. Der vorliegende Entwurf nimmt jedoch eine einseitige sektoralpolitische Sicht ein und schafft neue Hürden für die Interessenabwägung. Die Anliegen der Kantone, welche im Rahmen der Vorarbeiten zur Methode eingebracht wurden, fanden keine Berücksichtigung. Faktisch wird mit der Totalrevision der VISOS die Rechtsprechung festgeschrieben, welche den Geltungsbereich des ISOS in den letzten Jahren stetig ausgeweitet und dadurch die Handlungsspielräume der Kantone beschränkt hat. Der Kanton Zug lehnt deshalb den Entwurf in der vorliegenden Form ab.

2. Änderungsanträge

Der Kanton Zug erachtet einen ergebnisoffenen Dialog zwischen Bund und Kantonen als zentral. Die nachfolgenden Änderungsanträge ersetzen den Hauptantrag deshalb nicht.

a) Einbezug der Kantone; Art. 4 Abs. 1

Die Überprüfung und Bereinigung des ISOS bedingt eine Koordination der verschiedenen Fachstellen in den Kantonen. Die Organisation der Grundlagenerarbeitung, Meinungsbildung und die Gewichtung der kantonsinternen Stellungnahmen sind von Kanton zu Kanton verschie-

den. Aus diesem Grund ist es angezeigt, den Einbezug der kantonalen Fachstellen nicht direkt, sondern über die Kantone sicherzustellen. Die Zusammenarbeit und Anhörung muss Sache der politischen Organe sein. Nur mit einer entsprechenden Umformulierung von Art. 4 Abs. 1 wird der Organisationshoheit der Kantone Rechnung getragen.

b) Gesetzessprache; Art. 5

Das ISOS richtet sich an Behörden aller Stufen, immer mehr aber auch an Private, welche die Inventare bei Bauprojekten berücksichtigen müssen. Auch Private müssen in der Lage sein, sich in der Verordnung zurechtzufinden. Vor diesem Hintergrund ist darauf zu achten, dass die Gesetzessprache einfach bleibt. Die Begriffe intrinsisch und extrinsisch sind nicht geläufig. Der Gesetzestext ist so anzupassen, dass er ohne Bezug weiterer Materialien verständlich ist.

c) Inventarisierung von Grossstädten; Art. 6

Die Inventarisierung von Grossstädten nach der Methode ISOS ist aufwändig und führt zu unbefriedigenden Resultaten. Es ist fraglich, ob der Anspruch nach flächenhafter Inventarisierung in Grossstädten gleich wie in kleineren Städten gehandhabt werden kann. Gerade Grossstädte weisen oftmals eigene kompetente Fachstellen auf, welche sich mit grosser Sorgfalt der Inventarisierung widmen. Wenn diese im Ergebnis nach eingehender Analyse vor Ort zu deutlich anderen Erkenntnissen bezüglich Erhaltungszielen gelangen, stellt dies die ISOS-Inventarisierung in Frage und untergräbt damit dessen Glaubwürdigkeit. Die Schweizerische Kantonsplanerkonferenz KPK hat dieses Anliegen, für Grossstädte eine eigene Inventarisierungskategorie zu schaffen, wiederholt eingebracht. Sie wurde bislang jedoch nicht gehört. Obwohl der Kanton Zug von dieser Bestimmung nicht betroffen ist, sollte im Rahmen der Totalrevision der VISOS eine Auseinandersetzung mit dieser Thematik stattfinden.

d) Interessenabwägung; Art. 10 Abs. 1 und 2

Dieser Artikel hält fest, dass – wenn sich zwei gleichwertige Interessen gegenüberstehen – automatisch das Interesse am Erhalt des ISOS-Objekts den Vorrang erhält. Diese Interpretation widerspricht Art. 6 NHG, welcher ein Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung im Sinne der Inventare zulässt, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen entgegenstehen. Bei gleichwertigen Interessen darf die Behörde folglich ihren Ermessensspielraum nutzen. Die Einschränkung in der Verordnung ist nicht zulässig. Sie tangiert den Handlungsspielraum der Kantone erheblich und muss im Sinne des Antrags korrigiert werden.

e) Beschränkung auf das Mindestmass und Ersatz; Art. 10 Abs. 4

Das ISOS ist dynamischer als es die Gebiete im Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (BLN) sind. Namentlich entstehen im Laufe der Zeit neue schützenswerte Objekte. Im Bereich des BLN ist dies nicht möglich, weshalb sich die strenge Formulierung von Art. 6 Abs. 4 der Verordnung über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler vom

29. März 2017 (VBLN; SR 451.11) bei Eingriffen in BLN-Objekte («für angemessenen Ersatz, wenn möglich im gleichen Objekt, zu sorgen ist») rechtfertigt und sich auf das ISOS nicht übertragen lässt. Bei Eingriffen in Objekte des ISOS kommt der Baukultur eine grosse Bedeutung zu; dieser Begriff wird im Entwurf nicht aufgenommen. Entsprechend muss Art. 10 Abs. 4 überarbeitet werden.

f) Bundesaufgaben und nationale Interessen; Art. 10

Durch die Rechtsprechung des Bundesgerichts wurde der Umfang der Bundesaufgaben in den letzten zwanzig Jahren stetig ausgeweitet (vgl. beispielsweise Entscheid bezüglich Beschwerdebefugnis gegen Einzonungen; BGE 142 II 509). Die Entwicklung scheint nicht abgeschlossen. Planungs- und Baubewilligungsverfahren – auch in Kombination mit Wettbewerbsverfahren – sind aufwändig und kostenintensiv, sowohl für die Investoren als auch für die Bewilligungsbehörden. Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, dass möglichst grosse Rechts- und Planungssicherheit besteht. Eine systematische Analyse der Bundesaufgaben, der Anwendung bzw. Auslegung der Bundesaufgaben durch die Gerichte und deren Auswirkungen sind deshalb geboten. Die Erläuterungen enthalten dazu eine nicht abschliessende Aufzählung. Die Frage der Kausalität wird nicht angesprochen. Damit bleiben viele Fragen unbeantwortet.

Parallel zur Bundesaufgabe haben sich auch die anerkannten nationalen Interessen entwickelt, zum Teil auf Stufe Gesetz (Energiegesetz), zum Teil durch die Rechtsprechung des Bundesgerichts (Beschränkung des Siedlungsgebiets). Wenn ein nationales Interesse geltend gemacht werden kann, ist eine Interessenabwägung über die Zulässigkeit eines schweren Eingriffs zulässig. Obwohl die in Frage kommenden nationalen Interessen für die Interessenabwägung bei ISOS-Objekten eine zentrale Bedeutung bilden, enthalten die Erläuterungen zur VISOS keine Ausführungen dazu. Es wird lediglich auf die Rechtsprechung verwiesen. Die Kernfrage im Bereich des ISOS ist jedoch, ob und in welchen Fällen die innere Verdichtung und die Abstimmung von Siedlung und Verkehr als nationale Interessen gelten. Diese Frage ist politisch zu entscheiden und soll nicht an die Gerichte delegiert werden. Erst im Nachgang kann die VISOS ausformuliert werden.

g) Behebung von Beeinträchtigungen; Art. 11

Diese Bestimmung verlangt, dass die zuständigen Behörden bei jeder sich bietenden Gelegenheit (also bei jeder Planung, bei jedem Baugesuch, bei jeder Konzessionserteilung oder übrigen Bewilligung) prüfen, inwieweit bestehende Beeinträchtigungen vermindert oder behoben werden können. Die Bestimmung verlangt von den Kantonen mit anderen Worten, die Wiederherstellung der Ortsbilder im Sinne des ISOS als Daueraufgabe aktiv zu bewirtschaften. Sie verletzt die raumplanungsrechtliche Besitzstandsgarantie. Die BPUK lehnt diese Bestimmung entschieden ab: Im Siedlungsgebiet ist eine solche Pflicht unverhältnismässig und schlicht nicht umsetzbar.

h) Berücksichtigung des ISOS in der Richtplanung; Art. 12 Abs. 1 und 2

Das ISOS ist eine Grundlage für die Richt- und Nutzungsplanung. Der Kanton Zug hat deshalb der im Entwurf der zweiten Revisionsetappe des Raumplanungsgesetzes (RPG 2) vorgesehenen Anpassung von Art. 6 Abs. 4 zugestimmt. Dieser lautet: «Sie berücksichtigen insbesondere die Konzepte und Sachpläne des Bundes, die Richtpläne der Nachbarkantone, die Bundesinventare sowie regionale Entwicklungskonzepte und Pläne nach Massgabe ihrer Verbindlichkeit.» Artikel 12 Abs. 1 ist deshalb entsprechend zu ergänzen. Absatz 2 bezieht sich auf die Nutzungsplanung der Gemeinden. Die Kantone sind aufgrund des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) bereits verpflichtet, dafür zu sorgen, dass die Richtplanung bei der Nutzungsplanung berücksichtigt wird. Das ISOS ist diesbezüglich kein Spezialfall. Absatz 2 ist deshalb zu streichen.

Wir bitten um Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse
Direktion des Innern

A handwritten signature in dark ink, consisting of several fluid, overlapping strokes that form a stylized, elongated shape.

Andreas Hostettler
Regierungsrat

Kopie an:

- Baudirektion
- Amt für Denkmalschutz und Archäologie

Kanton Schaffhausen
Regierungsrat
Beckenstube 7
CH-8200 Schaffhausen
www.sh.ch



T +41 52 632 71 11
F +41 52 632 72 00
staatskanzlei@ktsh.ch

Regierungsrat

Eidgenössisches Departement des
Innern EDI
Bundesamt für Kultur
Postfach
3003 Bern

per Mail an: isos@bak.admin.ch

Schaffhausen, 5. März 2019

**Vernehmlassung EDI betreffend Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar
der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 30. November 2018 wurden die Kantone eingeladen, bis 15. März 2019 zur Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS) Stellung zu nehmen. Dafür bedanken wir uns und nehmen zum Entwurf des EDI vom 30. November 2018 wie folgt Stellung:

Vorab schicken wir voraus, dass wir eine zügige Umsetzung der Totalrevision begrüssen, da sie die Rechtssicherheit erhöht und für mehr Transparenz und eine bessere Nachvollziehbarkeit der Inventarisierung sorgt. Zudem begrüssen wir, dass der Entwurf den Einbezug der Kantone ausdrücklich vorsieht. Zu einzelnen Bestimmungen möchten wir folgende Bemerkungen anbringen:

Zu Art. 6 und 7 E-VISOS

Art. 6 Abs. 1 lit. e definiert Weiler als «Historisch-bäuerliche Siedlungen kleineren Ausmasses». In den Erläuterungen wird nicht ausgeführt, was damit gemeint ist. In der Raumplanung gelten Siedlungen als Weiler, wenn sie mindestens fünf ganzjährig bewohnte Gebäude aufweisen. Ob dies im Entwurf auch so verstanden wird, ist unklar, da Art. 7 des Entwurfs bestimmt, dass grundsätzlich nur Dauersiedlungen mit mindestens zehn Hauptbauten ins ISOS aufgenommen

werden können. Dies führt zu Rechtsunsicherheit. Wir stellen deshalb den Antrag, den Begriff des Weilers präziser zu formulieren.

Zu Art. 10 E-VISOS:

Gemäss Art. 10 des Entwurfs geht das Interesse am Erhalt des ISOS-Objekts vor, wenn sich zwei gleichwertige Interessen gegenüberstehen. Jedoch ist nach Art. 6 Abs. 2 des Natur- und Heimatschutzgesetzes ein Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung auch möglich, wenn sich gleichwertige Interessen gegenüberstehen. Damit ist die vorgesehene Regelung in der Verordnung strenger als die gesetzliche Grundlage, was wir als unzulässig ansehen. Wir stellen deshalb den Antrag, in Art. 10 Abs. 1 und 2 statt «Interesse... das gewichtiger ist» die Formulierung «Interesse... das gleich- oder höherwertig ist» aufzunehmen.

Zu Art. 11 E-VISOS:

Gemäss Art. 11 prüfen die zuständigen Behörden bei jeder sich bietenden Gelegenheit, inwieweit bestehende Beeinträchtigungen vermindert oder behoben werden können. Diese Bestimmung führt unseres Erachtens zu weit und ist nicht umsetzbar, weil sie von den Kantonen und Gemeinden verlangt, die Wiederherstellung der Ortsbilder als Daueraufgabe aktiv zu bewirtschaften. Wir beantragen deshalb, diesen Artikel zu streichen.

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anträge.



Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Ernst Landolt

Der Staatsschreiber:

Dr. Stefan Bilger

EINGEGANGEN
- 8. MRZ. 2019

Herrn Bundesrat
Alain Berset
Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Inselgasse 1
3003 Bern

**Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung VISOS
Vernehmlassungsverfahren: Stellungnahme der KSD**

Sehr geehrter Herr Bundesrat Berset

Die Konferenz der Schweizer Denkmalpflegerinnen und Denkmalpfleger vertritt auf nationaler Ebene die Anliegen der kantonalen und städtischen Denkmalpflegefachstellen.
Wir bedanken uns für die Einladung zum Vernehmlassungsverfahren und unterbreiten Ihnen gerne unsere Stellungnahme.

Die Konferenz der Schweizer Denkmalpflegerinnen und Denkmalpfleger begrüsst explizit die Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung VISOS. Das Bundesinventar ISOS ist für das gesamte baukulturelle Erbe der Schweiz von grosser Bedeutung. Es betrifft historische Bauten und Stätten, die in bedeutendem Masse zum Ort- und Stadtbild gehören und durch ihre Erwähnung im ISOS als Denkmäler registriert sind. In seiner Funktion als zu berücksichtigende Grundlage im Rahmen der raumplanerischen Interessensabwägung und der Urteilsfindung der Leitbehörden trägt das ISOS wesentlich zum Schutz des baukulturellen Erbes bei. Eine Revision der dazugehörigen VISOS erachten wir als zeitgemäss und angesichts des hohen Alters der Verordnung auch als vordringlich.

1. Vorbemerkungen

Art. 78 der Bundesverfassung BV¹ verpflichtet den Bund, bei der Erfüllung seiner Aufgaben heimatliche Landschafts- und Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler zu erhalten und zu schonen, wenn das öffentliche Interesse dies gebietet. Diese Verfassungsbestimmung konkretisiert das Bundesgesetz zum Natur- und Heimatschutz NHG, in dessen Art. 5 der Bund verpflichtet wird, ein Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) zu erstellen. Der Bundesrat erliess am 9. September 1981 das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung ISOS mit der zugehörigen Verordnung VISOS.²
Ein im Jahr 2015 vom BAK in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten bestätigte die Notwendigkeit einer Verordnungsrevision angesichts der Bedeutung des ISOS seit dem wegweisenden

¹ SR 101

² SR 451.12

Vernehmlassung zur Totalrevision der VISOS: Stellungnahme der KSD

Bundesgerichtsentscheid Rüti (ZH) vom 1. April 2009.³ Angesichts des hohen Alters der VISOS und der Tatsache, dass die Verordnungen zu den beiden anderen Bundesinventaren gemäss NHG Art. 5, namentlich dem IVS und dem BLN, in den vergangenen Jahren bereits revidiert wurden, erscheint es der KSD als sehr sinnvoll, die VISOS mit den Schwesterverordnungen zu harmonisieren und die wesentlichen Grundsätze der Aufnahmemethode auf Ebene der Verordnung zu verankern.⁴

2. Zur Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung VISOS

Die KSD begrüsst aus den folgenden übergeordneten Gründen die Totalrevision der VISOS:

- Die vorliegende Totalrevision der VISOS wird unseres Erachtens diesem Anliegen gerecht. Sie hat indes keine materiellrechtlichen Änderungen zur Folge. Die revidierte VISOS findet nach ihrem Inkrafttreten auch auf die nach früherer VISOS inventarisierten Objekte Anwendung, was die Umsetzung erleichtert. Die VISOS legt eine differenzierte und in der Praxis bewährte Beurteilung der Ortsbilder vor.
- Mit der neuen VISOS werden die drei Verordnungen zu den Bundesinventaren nach Artikel 5 NHG (VISOS, VBLN, VIVS) strukturell und inhaltlich übereinstimmen, da der vorliegende Entwurf VISOS an die beiden anderen angeglichen wurde. Das erhöht Rechtstransparenz und damit Legitimität der drei Bundesinventare.
- Der bisherige Inhalt der VISOS wurde umfangreich von sechs auf 16 Artikel ergänzt. Trotzdem ist die VISOS noch immer überschaubar. Neu sind die Kriterien hinsichtlich der aufzunehmenden Objekte (Art. 8 VISOS, sog. Legaldefinitionen der Schutzobjekte) sowie die methodischen Grundsätze zur Bewertung der Ortsbilder und deren Teile, inklusiv die Erhaltungsziele (Art. 5-9 VISOS) aufgeführt. Diese werden der Öffentlichkeit zugänglich gemacht und erhöhen so die Akzeptanz des ISOS.
- Im Weiteren enthält die VISOS Bestimmungen zur Berücksichtigung des ISOS bei der Erfüllung von Bundesaufgaben (Art. 10 VISOS) und ergänzt die Regelung betreffend die kantonalen Planungen (Art. 12 VISOS). Mit diesen beiden Bestimmungen wird der Charakter des ISOS als Fachinventar, das bei Planungen als Entscheidungsgrundlage dient, bestätigt. Damit werden Planungssicherheit und Transparenz für Vorhaben und Investitionen in schützenswerten Ortsbildern in formeller Hinsicht erhöht. Die Regelung und Festsetzung der bestehenden Grundlagen, Kriterien und Beurteilungsmethodik auf Verordnungsstufe verbessert die Anwendungssicherheit für Gemeinden sowie Planer und erhöht die Rechtssicherheit für Eigentümer.

3. Kommentar zu einzelnen Artikeln

- Wir begrüssen, dass durch den Ausbau von **Art. 1** (Abs. 2 und 3) bezüglich der Zuständigkeiten für das ISOS und die Angaben, wo und in welcher Form die grundlegenden Informationen zu den Entscheidungskriterien für eine Inventarisierung zu finden sind, Klarheit und damit erhöhte Transparenz geschaffen wird. Durch die in Art. 2 erfasste Regelung der Publikation des Inventars wird dessen Zugänglichkeit verbessert.

³ BGE 135 II 209 (Rüti); 1C_188/207 vom 1. April 2009. - Marti, Arnold. Rechtsgutachten zu Fragen im Zusammenhang mit der geplanten Änderung der Aufnahmemethode bei der Revision von Ortsbildaufnahmen im Rahmen des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS). Schaffhausen 2016.

⁴ VBLN vom 29. März 2017, SR 451.11. - VIVIS vom 14. April 2010, SR 451.15.

Vernehmlassung zur Totalrevision der VISOS: Stellungnahme der KSD

Dies ist insbesondere für den Umgang mit dem ISOS durch die kantonalen und kommunalen Behörden wichtig.

- Der bisherige **Art. 4** präzisierte, dass die kantonalen Ortsbildinventare durch das ISOS nicht berührt werden. Dies ist eine absolute Selbstverständlichkeit, auch vor dem Hintergrund von Art. 78 Abs. 1 BV, wonach für den Natur- und Heimatschutz in erster Linie die Kantone zuständig sind. Es ist daher zu begrüßen, dass diese überflüssige Bestimmung aufgehoben wird.
- Aus Sicht der KSD ist hervorzuheben, dass mit dem neuen **Art. 4** die Kantone bzw. ihre Fachstellen bei der Überprüfung und Bereinigung des ISOS sowie bei geringfügigen Änderungen im Sinne von Art. 3 frühzeitig einzubeziehen sind. Das entspricht der durch BV Art 78 geregelten kantonalen Kulturhoheit und wird explizit begrüsst. Ebenfalls begrüsst die KSD, dass in Abs. 2 die Kantone ermächtigt werden, weitere Kreise einzubeziehen.
- Der umfassende **Art. 5** umschreibt die für das ISOS wesentlichen Begrifflichkeiten. Zunächst wird in Abs. 1 festgehalten, dass das ISOS sich auf Ortsbilder bezieht, wobei in Abs. 2 eine Definition von Ortsbild und in Abs. 3 von Ortsbildteilen folgt. Dies erlaubt verschiedene, höchst willkommene Klärungen. So werden für Ortsbilder wie auch Ortsbildteile, Freiflächen und Zwischenräume, die ein Ortsbild mitprägen, ausdrücklich miteingefasst. Damit wird auch dem Umgebungsschutz neu vermehrt Rechnung getragen werden können. Bei den Ortsbildteilen wird in Abs. 4 zwischen Ortsbildteilen mit intrinsischem (lit. a) und solchen mit extrinsischem (lit. b) Wert unterschieden, was zweifellos klärend wirkt und sachgerecht ist. Allerdings ist die Lesbarkeit durch die Verwendung von wenig gängigen Begriffen eher behindert. Wir regen daher an, eine etwas einfachere Leseart zu wählen. Dies könnte insbesondere die Lesbarkeit und damit die Anwendung durch die Bewilligungsbehörden fördern.
- **Art. 6 bis 9** halten die Kriterien für eine Inventarisierung fest und schaffen damit Transparenz. Die KSD begrüsst auch, dass in den Artikeln 6 und 7 die verschiedenen Siedlungskategorien des ISOS definiert werden. Die Verankerung der in Artikel 8 aufgeführten Kriterien für die Bewertung der Ortsbilder, also der Objekte des ISOS, in der Verordnung ist eine wichtige Neuerung. Auch die in Abs. 4 erwähnten archäologischen, geschichtlichen und volkskundlichen Werte als zusätzliche, ergänzende Entscheidungskriterien sind zielführend. Allerdings muss für die genaue Kenntnis der Umschreibung aller Kriterien der Begleittext zur Vernehmlassungsvorlage konsultiert werden. Es stellt sich die Frage, ob dies allenfalls nicht auch, im Interesse der höheren Transparenz, in den Verordnungstext einfließen sollte.
- In **Art. 9 und 10** folgen zentrale Bestimmungen über die Schutzkriterien und Erhaltungsziele. Diese werden in Art. 9 Abs. 4 lit. a-c in die schon bisher geltenden Kategorien A/B/C gegliedert. Dabei wäre allenfalls wünschbar, wenn schon im VISOS genauer definiert würde, was mit «Erhalten der Substanz» (A), «Erhalten der Struktur» (B) und «Erhalten des Charakters» (C) gemeint ist. Im Begleittext werden diese Begriffe zwar erläutert, doch wäre es wünschbar, im Sinne der grösseren Klarheit die drei Abstufungen von Erhaltungszielen in Art. 9 Abs. 4 lit. a-c direkt zu umschreiben. Damit liesse sich die Lesbarkeit und damit wohl auch die politische Akzeptanz des ISOS wohl noch schärfen.
- In **Art. 10** werden die Auswirkungen der Schutzziele geregelt, und zwar im Falle von Eingriffen bei der Erfüllung von Bundesaufgaben. Zu begrüßen ist die Regelung in Abs. 3, wonach bei an sich gemäss Art 1 zulässigen minimalen Eingriffen, mehrere aufeinanderfolgende oder sonst zusammenhängende Eingriffe, selbst wenn sie je für sich allein zulässig wären, in ihrer kumulierten Wirkung auf das Schutzobjekt zu beurteilen sind.

Vernehmlassung zur Totalrevision der VISOS: Stellungnahme der KSD

Explizit begrüsst die KSD Abs. 4, welcher eine Interessensabwägung und die anzustrebende Minimierung der Eingriffe und grösstmögliche Schonung verlangt.

- Zu begrüssen ist auch die in **Art. 11** festgehaltene Pflicht der allerdings nicht genauer umschriebenen Behörden, Beeinträchtigungen des inventarisierten Ortsbildes «bei jeder sich bietenden Gelegenheit» zu vermindern oder zu beheben. Diesem Artikel könnte grosse Bedeutung zukommen. Die Bestimmung ist jedoch – sollte sie tatsächlich die angestrebte Wirkung entfalten – äusserst knapp ausgefallen. Wir geben zu bedenken, dass eine detailliertere Regelung, welche Behörde unter welchen Voraussetzungen und in welchem Verfahren allenfalls was vorzukehren hat, Klarheit schaffen könnte.
- **Art. 12** verlangt schliesslich, dass die Kantone das ISOS bei ihren Planungen zu berücksichtigen haben und dieses namentlich in die Richt- und Nutzungspläne einfliesst. Dies stärkt aus Sicht der KSD die Stellung des ISOS als Planungsinstrument nachhaltig und ist daher explizit zu begrüssen. Es stellt sich allerdings die Frage, ob diese Regelung in dieser Form genügt, oder ob das ISOS nicht explizit als obligatorisch zu verwendende Grundlage in Planungs- und Bewilligungsverfahren zu beachten wäre, um eine Stärkung des ISOS in Kantonen und auch Gemeinden zu erzielen. Dies könnte auch die Unklarheit bezüglich der in die Pflicht genommenen Behörden in Art. 11 (s.o.) klären.

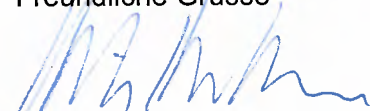
4. Schlussbemerkungen

Mit der Totalrevision wird die Verordnung als gesetzliche Grundlage für das ISOS der in den vergangenen Jahren konsolidierten Rechtsprechung angepasst, womit dieses kodifiziert wird, was zu verstärkter Rechtssicherheit führt.

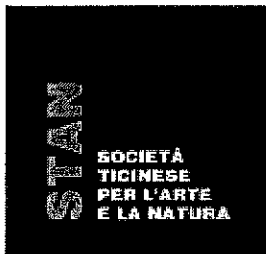
Angesichts des politischen Druckes begrüsst die KSD die Vereinheitlichung der Methodik, der zu einer gewissen Vergleichbarkeit führen wird. Bauliche Entwicklungen und Investitionen sind auf Planungs- und Rechtssicherheit angewiesen, um effizient zu sein. Dazu leistet das ISOS in den schätzenswerten Ortsbildern einen wichtigen Beitrag, und die revidierte VISOS verbessert unseres Erachtens die Transparenz. Zudem wird mit der Aufnahme von Kriterien hinsichtlich der aufzunehmenden Objekte (Art. 8 VISOS, sog. Legaldefinitionen der Schutzobjekte) sowie der Erwähnung der Grundsätze zur Bewertung von Ortsbildern und deren Teilen und deren Erhaltungszielen (Art. 5-9 VISOS) die Forderung von Nationalrat Fabio Regazzi (17.4308 Bewertung von Bauwerken und Ortsbildern hinsichtlich Aufnahme ins Isos. Kriterien klären) einen verbindlichen Kriterienkatalog in die VISOS aufzunehmen, bereits eingelöst. Wir sind überzeugt, dass die VISOS einen gewichtigen Beitrag zur Entwicklung einer qualitätvollen Siedlungsentwicklung nach Innen darstellen wird. Gerade im Hinblick auf den vorgesehenen Mechanismus des Planungs- und Kompensationsansatzes ist eine verbindliche, klare und transparent erstellte qualitative Beurteilungsgrundlage unumgänglich.

Wir bedanken uns für die Aufmerksamkeit, die Sie unserer Stellungnahme entgegenbringen. Im Sinne der Stärkung und einer vereinfachten Anwendung des ISOS hoffen wir, dass die VISOS bald in der vorliegenden Form Genehmigung erfährt und in Kraft tritt.

Freundliche Grüsse



Reto Nussbaumer
Präsident KSD



Società ticinese per l'arte e la natura

Sezione ticinese di Schweizer Heimatschutz

CP 1146

via Borghese 42

6601 Locarno

T 091 751 16 25

www.stan-ticino.ch

info@stan-ticino.ch

Posta A
Lodevole
Dipartimento federale degli
interni
a.c.a. del Consigliere federale
Alain Berset
Inselgasse 1
3003 B e r n a

Locarno, 4 marzo 2019

Revisione dell'Ordinanza riguardante l'inventario degli insediamenti svizzeri da proteggere (OISOS)

Egregio Signor Consigliere federale Berset,
Stimata signora Direttrice Haldemann,

La STAN, Società ticinese per l'arte e la natura, fondata nel lontano 1908 e sempre ancora vigorosamente operativa nella tutela della natura e del paesaggio ticinesi, nella sua veste di Sezione del Patrimonio Svizzero, Schweizer Heimatschutz, Zurigo, desidera qui esprimere il suo parere nell'ambito della consultazione della revisione dell'Ordinanza riguardante l'inventario degli insediamenti svizzeri da proteggere (OISOS).

Le considerazioni che seguono prendono spunto da una lunga esperienza della STAN nelle procedure edilizie ticinesi nelle quali purtroppo non raramente emerge il problema dell'inosservanza da parte dei Comuni – in sede di esame e di rilascio di una domanda di costruzione – dell'Inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere d'importanza nazionale (ISOS), scaturiscono inoltre dalla situazione forse particolare del nostro Cantone, dove l'ISOS è dal privato e dagli enti di diritto privato considerato come un fastidioso ostacolo alla libera disposizione della proprietà privata.

Questa revisione totale è anzitutto benvenuta perché in 16 articoli chiarisce la pubblicità dell'ISOS sul geo-portale della Confederazione, enuncia le definizioni di insediamento, delle componenti dell'insediamento, delle categorie di agglomerato e delle premesse dell'iscrizione, stabilisce i criteri di valutazione per il conferimento della dignità d'inventario degli insediamenti meritevoli di esservi inseriti, fissa i criteri di valutazione delle componenti degli insediamenti oggetto di salvaguardia, codifica la prassi di salvaguardia in sede di interventi nell'ambito dell'adempimento dei compiti della Confederazione, prospetta la riduzione o la riparazione dei pregiudizi esistenti, obbliga i Cantoni a prendere in considerazione l'ISOS sia nei piani direttori cantonali, sia nell'elaborazione dei piani di utilizzazione, e infine affida all'UFC il compito di informare il pubblico sul significato generale e sulla conservazione degli insediamenti d'importanza nazionale. Così operando si toglie insicurezza giuridica e si forniscono alla prassi gli strumenti per operare in maniera uniforme su tutto il territorio federale, e alla giurisprudenza gli elementi per decidere coerentemente con la normativa vigente.

L'ISOS del 1981 attualmente in vigore, si riduce infatti a statuire in 5 articoli l'obbligo di allestire un Inventario degli abitati meritevoli di protezione d'importanza nazionale e a imporre ai Cantoni di tenerne conto nell'allestimento dei loro piani direttori.

Ciò nondimeno riteniamo che vi siano margini di perfezionamento nel progetto di ordinanza in esame. Su questi aspetti richiamiamo qui di seguito la Vostra attenzione.

1.

All'art. 5 cpv. 4 si parla di "*componenti dell'insediamento con valore intrinseco*" (lit. a) e di "*componenti dell'insediamento con valore estrinseco*" (lit. b), i concetti "intrinseco" ed "estrinseco" sono troppo generici e fumosi; a nostro avviso si potrebbe utilizzare la seguente terminologia: componenti dell'insediamento con valore "*a sé stante*" e componenti dell'insediamento con "*valore derivato*", i due concetti sarebbero così già chiariti nella loro enunciazione.

2.

I criteri di valutazione degli insediamenti sono giustamente elencati all'art. 8. Sono utilizzati in questa norma termini giuridici indeterminati, e non si può evitarlo per non restringere rigidamente il campo di apprezzamento dell'autorità preposta. I contenuti dei criteri elencati al cpv. 3 (qualità topografiche, spaziali e storico-architettoniche) meriterebbero tuttavia di essere sommariamente descritti per maggiore trasparenza e onde evitare interpretazioni troppo disinvolute.

Medesime perplessità suscita l'art. 9 cpv. 4, quando statuisce sugli obiettivi di salvaguardia con riferimento alla conservazione della sostanza, della struttura e del carattere, concetti questi i cui contenuti andrebbero chiariti già nel testo normativo, onde evitare confusioni; di transenna si fa notare che nella lingua italiana, giuridicamente equipollente alle altre due lingue ufficiali, per "*conservazione della sostanza*" (art. 9 cpv. 4 lettera a) non si intende quel che è spiegato (p. 9) nel rapporto esplicativo (conservazione integrale di tutti gli edifici, le parti dell'impianto e gli spazi liberi ed eliminazione degli elementi perturbanti), bensì conservazione dell'impronta e non conservazione di **tutti** gli elementi di un edificio; il testo italiano andrebbe perciò corretto in "*conservazione puntuale*."

3.

L'ISOS è applicabile direttamente soltanto nell'adempimento di compiti della Confederazione. (art. 2, 3 e 6 cpv. 2 LPN), mentre l'art. 78 cpv. 1 Cost fed prevede che la protezione della natura e del paesaggio compete ai Cantoni. Secondo il Tribunale Federale gli inventari federali come l'ISOS sono tuttavia di rilievo anche nell'adempimento di compiti cantonali e comunali. L'obbligo di rispettarli si ripercuote infatti da un lato sull'applicazione della pianificazione territoriale, che ne attua gli obiettivi di protezione, e dall'altro sull'eventuale necessità nel singolo caso di eseguire una ponderazione degli interessi sotto il profilo della protezione del paesaggio (DTF 135 II 209 consid. 2.1, STF 1C_155/2018 del 3 ottobre 2018, consid. 6.2 e rinvii).

Nel Canton Ticino i Comuni spesso in sede di piano regolatore non adempiono l'obbligo che il Cantone loro impone ai sensi dell'art. 4a OISOS di tenerne conto nell'elaborazione dei piani di utilizzazione cantonali e comunali (che in Ticino a livello comunale equivalgono ai piani regolatori), e il Cantone non interviene con il necessario rigore. È perciò assai opportuno il nuovo art. 12 cpv. 2 che fa implicitamente obbligo anche ai Comuni di provvedere affinché l'ISOS venga preso in considerazione, in particolare nell'ambito dell'elaborazione dei piani di utilizzazione di cui agli articoli 14-20 LPT. Ora, qualora i Comuni non adempissero questo loro obbligo, e nemmeno il Cantone intervenisse sul Comune nell'ambito del suo potere di vigilanza sulla pianificazione territoriale comunale, l'art. 12 cpv. 2 rimarrebbe lettera morta. Riteniamo pertanto importante precisare all'art. 12, mediante un nuovo capoverso, che in sede di esame di una domanda di costruzione, l'ISOS

venga preso in considerazione, anche qualora il Comune non ne abbia tenuto conto nel piano di utilizzazione (in Ticino detto piano regolatore), senza validi motivi.
Con questa norma si potrebbe così garantire che l'ISOS in caso di inadempienza della pianificazione locale, vale come diritto comunale suppletivo.

4.

All'art. 11 è codificato – come è detto nel rapporto esplicativo – un mandato di riesame rivolto alle autorità pubbliche competenti in materia di un progetto situato in un ISOS, visto che esse sono chiamate a verificare *“ogni qualvolta si presenta l'occasione, in quale misura sia possibile ridurre o riparare i pregiudizi esistenti.”*

Questa norma a nostro parere meriterebbe tuttavia di essere meglio specificata, nel senso che sia statuito con precisione quando l'autorità deve intervenire, e ciò perché la locuzione *“ogni qualvolta si presenta l'occasione”* è talmente incisiva da renderne – nella prassi – vana la portata. Si potrebbe limitare l'intervento dell'autorità al momento in cui si procede a una revisione del piano di utilizzazione, o quando l'oggetto dell'ISOS denota pregiudizi ai quali occorra rimediare con urgenza secondo il parere della Commissione federale della natura e del paesaggio di cui all'art. 25 cpv. 1 LPN. Questa precisazione renderebbe più concreta l'occasione per rimediare ai pregiudizi esistenti a un oggetto dell'ISOS.

Vi ringraziamo vivamente per l'attenzione che vorrete dedicare a queste nostre considerazioni e vi porgiamo, on. sig. Consigliere federale e signora Direttrice, i nostri migliori saluti.

Società ticinese per l'Arte e la Natura
Sezione ticinese di Schweizer Heimatschutz

Il Presidente:

Arch. Antonio Pisoni



Il Segretario:

lic. rer. pol. Tiziano Fontana



Anticipato per mail a marcia.haldemann@bak.admin.ch

Bundesamt für Kultur

3003 Bern

Romoos, 2. April 2019

Stellungnahme der Arbeitsgruppe Berggebiet zur Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz VISOS

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Arbeitsgruppe (AG) Berggebiet bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zur Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz VISOS.

Die Arbeitsgruppe Berggebiet ist an den Solidaritätsfond Luzerner Bergbevölkerung angegliedert. Sie äussert sich zu Themen, welche für das Berggebiet und den ländlichen Raum von politischer Relevanz sind.

Die Arbeitsgruppe Berggebiet schliesst sich vollumfänglich der Stellungnahme der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB) an.

Mit der Totalrevision wird die VISOS deutlich ausgebaut. Die bisherige VISOS war eine äusserst schlanke Verordnung mit nur gerade fünf Artikeln. Die neue Verordnung umfasst nun 16 Artikel und weist einen wesentlich höheren Regulierungsgrad auf. So werden nun u.a. neu auf Verordnungsstufe Unterscheidungen gemacht zwischen intrinsischen und extrinsischen Werten. Neu in der Verordnung enthalten sind auch die Kriterien für die Bewertung der Ortsbilder, die Erhaltungsziele und die Unterscheidung je nach Schwere des Eingriffes.

Der Ausbau der VISOS ist insbesondere eine Folge des Bundesgerichtsurteils im Fall Rüti, welcher die Anwendbarkeit der Bundesinventare für die kantonale und kommunale Raumplanung bestätigt hat. Die Bundesinventare müssen in den Richtplänen und in den Nutzungsplanungen berücksichtigt werden. Bei Eingriffen muss eine Interessensabwägung stattfinden. Wie beim BLN wird dabei unterschieden zwischen Eingriffen ohne Beeinträchtigung, mit leichter oder mit schwerer Beeinträchtigung. Diesbezüglich findet die vom Bundesrat beabsichtigte Harmonisierung der Bundesinventare statt.

Die Aufnahme der Beurteilungskriterien entspricht auch einer Forderung, die wiederholt im Parlament gestellt wurde, so in der vom Nationalrat überwiesenen Motion Regazzi 17.4308. Mit dem Ausbau der Verordnung werden die Beurteilungskriterien und Prozesse zudem stärker politisch legitimiert. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens besteht die Möglichkeit, die Kriterien und Prozesse zu diskutieren und hinterfragen.

Zudem sind sie in der Verordnung transparent dargestellt und damit nachvollziehbar. Die im Verordnungsentwurf enthaltenen Kriterien sind aber alle nur darauf ausgerichtet, Kriterien für die Aufnahme oder Bewahrung eines Ortsbildes in das Inventar zu definieren. Es kann jedoch auch vorkommen, dass ein Ortsbild die Kriterien nicht mehr erfüllt, z.B. durch mangelnden Unterhalt, durch neue bautechnische oder historische Erkenntnisse usw. Im Extremfall muss ein Ortsbild aus dem Inventar gestrichen werden. Diese Umstände müssen in der Verordnung auch abgebildet werden.

Ein zentrales Problem beim Ortsbildschutz besteht im Zielkonflikt zwischen dem raumplanerischen Gebot der inneren Verdichtung und der ungeschmälernten Erhaltung der Ortsbilder. Dieses Problem akzentuiert sich umso stärker, je weiter der Begriff des Ortsbildes gefasst wird (auch Einbezug von Strassen, Plätzen, benachbarten Gebäuden usw.). Die innere Verdichtung ist spätestens seit der Revision des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes vom 1. Mai 2014 ebenfalls eine Aufgabe von nationaler Bedeutung. Der Erläuterungsbericht zum VISOS schweigt sich aber aus, wie dieser Zielkonflikt gelöst werden soll. Aus dem Kontext geht hervor, dass hier wohl die Interessensabwägung spielen soll.

Unklar ist in der Verordnungsrevision, welche Staatsebene für welche konkreten Umsetzungsmassnahmen zum Erhalt der Ortsbilder zuständig ist. Welche Rollen haben der Bund, die Kantone und die Gemeinden? Es geht bei dem hier aufgeworfenen Punkt wohl bemerkt nicht um die Inventarisierung, sondern um Erhaltungs-, Aufwertungs- und Schutzmassnahmen.

In der totalrevidierten Verordnung ist die Streichung von Objekten nicht mehr erwähnt. Offenbar geht der Bundesrat implizit davon aus, dass keine Ortsbilder aus dem Inventar entlassen werden (können). Dies ist für uns nicht nachvollziehbar. Aus Sicht der AG Berggebiet muss eine Gemeinde weiterhin den Antrag (via Kanton an den Bundesrat) stellen können, um aus dem Inventar gestrichen zu werden. Die Gemeinden müssen sich positionieren. Sie müssen einen Strategieprozess durchführen in dem sie festlegen, welche Ausrichtung sie einnehmen wollen. Die Gemeinde muss in diesen demokratisch abgestützten Prozessen (z.B. Quartierplan) auch festlegen, wie sich einzelne Gebiete entwickeln können. Gerade im Interesse der inneren Verdichtung müssen einzelne, schlecht genutzte Gebäude oder Gebäudekomplexe (z.B. leerstehende Ökonomiegebäude) abgerissen werden können. Die VISOS muss in dieser Hinsicht ergänzt werden.

Fazit: die AG Berggebiet kann die meisten Punkte der Totalrevision der VISOS aus einer objektiven, sachlichen Betrachtung nachvollziehen. Die VISOS muss aber in folgenden Punkten nachgebessert werden:

- im erläuternden Bericht ist auszuführen, wie der Interessenskonflikt zwischen innerer Verdichtung und Ortsbildschutz gelöst werden kann;
- die Verordnung ist zu ergänzen um Kriterien, ab wann der Ortsbildschutz nicht mehr gegeben ist;
- die Verordnung ist zu ergänzen um einen Artikel über Erhaltungs-, Aufwertungs- und Schutzmassnahmen mit einer entsprechenden Klärung der Rollen von Bund, Kantonen und Gemeinden.
- die Verordnung ist zu ergänzen um einen Beschrieb des Prozesses zur Streichung eines Ortsbildes aus der Verordnung.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Arbeitsgruppe Berggebiet

c/o Solidaritätsfond Luzerner Bergbevölkerung

Ruedi Lustenberger, Präsident

Claudia Reis-Reis, Sekretariat



Landammann und Standeskommission

Sekretariat Ratskanzlei
Marktgasse 2
9050 Appenzell
Telefon +41 71 788 93 11
info@rk.ai.ch
www.ai.ch

Ratskanzlei, Marktgasse 2, 9050 Appenzell

Bundesamt für Kultur
3003 Bern

Appenzell, 7. März 2019

Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS) Stellungnahme Kanton Appenzell I.Rh.

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 30. November 2018 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zur Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS) zukommen lassen.

Die Standeskommission hat die Unterlagen geprüft. Sie ist mit der Revision im Grundsatz einverstanden. Sie möchte aber für die weitere Bearbeitung des Geschäfts noch folgende Bemerkungen anbringen:

In Appenzell I.Rh. sind der Dorfkern von Appenzell und das Dorf Schlatt im Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) als national bedeutend eingestuft. Der Kanton ist entsprechend direkt von den Bestimmungen und Regelungen der Verordnung zum ISOS (VISOS) betroffen.

Für den Kanton wohl noch wichtiger als die Dorfbilder ist in baukultureller Hinsicht allerdings die Streusiedlung. Zwar ist klar, dass die Streusiedlung im Kanton nicht ins Inventar der schützenswerten Ortsbilder aufgenommen werden kann, da es sich nicht um ein Ortsbild handelt. Im Raumplanungsrecht sollten aber Regelungen getroffen werden, damit die gewachsenen Streusiedlungen unter gleichzeitiger Schonung des Bodens erhalten und angemessen entwickelt werden können, damit sie als lebendige und kulturell bedeutende Siedlungsform erhalten werden können.

Art. 1

Die Ergänzungen in Art. 1 sind zu unterstützen. Insbesondere die Umschreibung der Objekte mit den entsprechenden Erfassungskriterien fördert Klarheit und erhöht die Transparenz.

Art. 3

Die Bestimmung ermöglicht geringfügige Anpassungen durch das Departement. Es wird aber nicht eindeutig klar, ob die Kantone entsprechende, begründete Anträge stellen können.

Art. 5

Die Regelung enthält die für das ISOS wesentlichen Begrifflichkeiten. Zunächst wird in Abs. 1 festgehalten, dass das ISOS sich auf Ortsbilder bezieht, wobei in Abs. 2 eine Definition von Ortsbild und in Abs. 3 von Ortsbildteilen folgt. Dies erlaubt verschiedene, willkommene Klärungen. So werden für Ortsbilder wie auch Ortsbildteile Freiflächen und Zwischenräume, die ein Ortsbild mitprägen, ausdrücklich miterfasst. Damit wird auch dem Umgebungsschutz neu vermehrt Rechnung getragen werden können. Bei den Ortsbildteilen wird in Abs. 4 zwischen Ortsbildteilen mit intrinsischem (lit. a) und solchen mit extrinsischem (lit. b) Wert unterschieden, was zweifellos klärend wirkt und sachgerecht ist. Allerdings ist die Lesbarkeit durch die Verwendung von wenig gängigen Begriffen eingeschränkt. Es sollte daher eine einfachere Begrifflichkeit gewählt werden.

Art. 8

Die Verankerung der aufgeführten Kriterien für die Bewertung der Ortsbilder ist eine wichtige Neuerung in der Verordnung. Auch die in Abs. 4 erwähnten archäologischen, geschichtlichen und volkskundlichen Werte als zusätzliche, ergänzende Entscheidungskriterien sind zielführend. Allerdings muss für die genaue Kenntnis der Umschreibung aller Kriterien der Begleittext zur Vernehmlassungsvorlage konsultiert werden. Im Interesse der höheren Transparenz wäre es wünschbar, wenn die entsprechenden Textpassagen in den Verordnungstext einfließen würden.

Art. 9

Es handelt sich um die zentrale Bestimmung über die Schutzkriterien und Erhaltungsziele von Ortsbildteilen. Auch hier könnte eine differenziertere Beschreibung klärend wirken und dem ISOS somit zu mehr Durchschlagskraft und politischer Akzeptanz verhelfen.

Art. 11

Im Grundsatz ist der Regelung zuzustimmen, welche die Behebung von Beeinträchtigungen in den schützenswerten Ortsbildern postuliert. Diese pauschale Fassung lässt aber zu viele Fragen offen. So ist nicht definiert, wer die zuständige Behörde ist und was unter „jeder sich bietenden Gelegenheit“ gemeint ist. Sollte dieser Artikel zu einer effektiven Verbesserung der ortsbaulichen Qualitäten führen, muss über allfällige Verfahren und gesetzliche Grundlagen mehr Klarheit geschaffen werden.

Art. 14

Der Inhalt ist für das Erreichen der Ziele des ISOS wichtig. Es ist zu begrüßen, wenn seitens des Bundesamts für Kultur vermehrt auch Anleitungen für die praktische Anwendung erstellt werden. Damit kann auf eine einheitliche Praxis in der Schweiz hingearbeitet werden.

Bauliche Entwicklungen und Investitionen sind vielschichtige Prozesse, die auf Planungs- und Rechtssicherheit angewiesen sind. Die revidierte Verordnung zum Inventar der schützenswerten Bauten der Schweiz schafft durch die verbesserte Verständlichkeit und Transparenz in der Bewertung wie im Verfahren mehr Rechtssicherheit und fördert somit ein effizientes Planungsverfahren.

Es ist zudem unbestritten, dass das Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz wesentlich zu einer guten sowie massvollen baulichen Entwicklung beiträgt und in den umfassten Gebieten die Baukultur fördert. Eine hohe Qualität der bebauten Umgebung ist für die Gesellschaft von grosser Bedeutung und trägt viel zu Wohlbefinden, Lebensqualität sowie Stabilität bei. Das ISOS ist demgemäss von grossem öffentlichem Interesse und darf in seinem Bestand nicht in Frage gestellt werden.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

Im Auftrage von Landammann und Standeskommission

Der Ratschreiber:


Markus Dörig

Zur Kenntnis an:

- isos@bak.admin.ch
- Erziehungsdepartement Appenzell I.Rh., Hauptgasse 51, 9050 Appenzell
- Ständerat Ivo Bischofberger, Ackerweg 4, 9413 Oberegg
- Nationalrat Daniel Fässler, Weissbadstrasse 3a, 9050 Appenzell

Postgasse 68
Postfach
3000 Bern 8
www.rr.be.ch
info.regierungsrat@sta.be.ch

Herr Bundesrat
Alain Berset
Eidgenössisches Departement des
Innern EDI
Inselgasse 1
3003 Bern

6. März 2019

RRB-Nr.: 216/2019
Direktion Erziehungsdirektion
Unser Zeichen AK / KDP JH
Ihr Zeichen
Klassifizierung Nicht klassifiziert



**Vernehmlassung des Bundes: Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar
der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS).
Stellungnahme des Kantons Bern**

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Zustellung der Vernehmlassungsunterlagen zur Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS) danken wir Ihnen. Der Regierungsrat des Kantons Bern begrüsst vor dem Hintergrund des Gesetzmässigkeitsprinzips ausdrücklich, dass die massgeblichen Grundsätze zur Aufnahmemethode der Ortsbilder auf Verordnungsebene verankert werden. Mit der Übernahme der bereits heute geltenden Kriterien wird die hohe Qualität des nationalen Fachinventars gewahrt.

Zu den vorgesehenen Änderungen haben wir folgende Bemerkungen und Anträge:

Art. 3 Geringfügige Änderung

Wir sind der Auffassung, dass kleine Änderungen lediglich der Zustimmung der ausgewiesenen Fachleute von Bund und Kanton bedürfen. Die geringfügigen Änderungen von ISOS-Objekten betreffen Details wie kleine Perimeter- und Objektbeschreibungsanpassungen, die von den für Ortsbildschutzfragen zuständigen Fachstellen des Kantons und den einschlägigen Kommissionen des Bundes, der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege (EKD) resp. der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK), beurteilt werden können. Diesen soll auch eine abschliessende Kompetenz über derartige Änderungen gegeben werden. Damit wird das Verfahren für kleine Anpassungen vereinfacht. Wird indessen die Zustimmung unter diesen Fachgremien nicht erreicht, kann der Bund – soweit es ihm notwendig

erscheint – eine ordentliche Anpassung des ISOS über eine entsprechende Verordnungsänderung initiieren. Wir regen deshalb an, den Artikel 3 entsprechend zu ergänzen.

Art. 9 Kriterien für die Bewertung von Ortsbildteilen sowie Erhaltungsziele

Abs. 1

Der Absatz ist ersatzlos zu streichen, eventualiter zu ändern: *Ortsbildteile werden in der Regel nur bewertet, wenn sie vor mindestens 30 Jahren entstanden sind.* Der Text in Kapitel 3 des erläuternden Berichts ist entsprechend anzupassen.

Begründung: Beim Grundsatz, eine Bewertung erst nach einer bestimmten Zeit – gewissermassen von der nächsten Forschergeneration – vorzunehmen, handelt es sich zwar um eine durchaus zweckmässige Faustregel, die im Kanton Bern etwa auch bei der Erfassung und Beurteilung von Baudenkmälern Anwendung findet. Für die Erstellung eines auf rein wissenschaftlichen Kriterien beruhenden Fachinventars ist es jedoch sinnvoll, keine sakrosankte Zeitlimite auf Verordnungsstufe festzulegen, da eine Abweichung im Einzelfall möglich sein muss.

Der Regierungsrat dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident



Christoph Neuhaus

Der Staatsschreiber



Christoph Auer

Verteiler

- Bundesamt für Kultur, Sektion Heimatschutz und Denkmalpflege, Frau Marcia Haldemann, Leiterin des Dienstes ISOS, marcia.haldemann@bak.admin.ch
- Erziehungsdirektion
- Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
- Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion

Eidgenössisches Departement
des Inneren EDI
Herrn Bundesrat Alain Berset
Inselgasse 1
3003 Bern

per e-Mail: isos@bak.admin.ch

Bern, den 9. März 2019 / DGU

Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung VISOS: Stellungnahme des Schweizerischen Burgenvereins

Sehr geehrter Herr Bundesrat,
Sehr geehrte Damen und Herren

für die Möglichkeit zur Stellungnahme zur obengenannten Verordnung danken wir. Der Schweizerische Burgenverein (SBV) wurde 1927 gegründet. Ging es anfänglich einzig um die Rettung von Ruinen, rückten bald die Erforschung der materiellen Hinterlassenschaft des Mittelalters und deren Vermittlung in den Fokus und heute bildet die Sensibilisierung breiter Bevölkerungsschichten generell für die Aspekte der Kulturgeschichte des Mittelalters und der Neuzeit das zentrale Anliegen. Mit rund 1'000 Mitgliedern sind wir eine der grösseren Publikumsgesellschaften unter dem Dach der Schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften.

Gerne benützen wir daher die Möglichkeit einer Stellungnahme, die wir am 26. Februar 2019 auch im Rahmen einer Vorstandssitzung diskutieren konnten.

Spontan denkt man vielleicht: was haben die Burgen mit dem ISOS zu tun? Burgen stehen doch abseits der Siedlungen auf schroffem Burgfelsen in unwegsamem Gelände! Das trügt: ein grosser Teil der in unserem Lande registrierten rund 4'000 Objekte (Kastelle, Burgen, Befestigungsanlagen, Schlösser) stehen im Siedlungskontext. Viele von ihnen sind aus den Ortsbildern als hauptsächlich prägend und identitätsstiftend nicht wegzudenken. Ich nenne als Beispiele aus föderalistischen Gründen pro Landesteil bloss ein Objekt: Grandson VD, Frauenfeld TG, Bellinzona TI und Werdenberg SG.

Schweizerischer Burgenverein, Präsident
Dr. D. Gutscher, Münstergasse 62, CH-3011 Bern
praesident@burgenverein.ch Tel. +41 (0)79 652 24 35

Geschäftsstelle: Blochmonterstrasse 22, 4054 Basel
Telefon 061 361 24 44, Telefax 061 363 94 05
e-mail: info@burgenverein.ch, www.burgenverein.ch



Mitglied der Schweizerischen Akademie
der Geistes- und Sozialwissenschaften
www.sagw.ch

Bedeutung von ISOS und VISOS: unverzichtbare Instrumente

Es versteht sich daher selbstredend, dass wir als Schweizerischer Burgenverein das überarbeitete ISOS und jetzt dessen Verordnung VISOS als grundlegendes Instrument der Kulturpflege in unserem Land sehr begrüssen.

Der Jurist Arnold Marti hat kürzlich in einem Aufsatz¹ zu Recht darauf hingewiesen, dass nicht überall bekannt sei, „dass wir auch als weltweit einziges Land seit 1981 über ein Instrumentarium verfügen, das die Bedeutung dieser Ortsbilder und Baugruppen nach einem einheitlichen Massstab für das ganze Land ermittelt und dokumentiert hat, das Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS). Die entsprechenden Vorbereitungsmaßnahmen und Inventaraufnahmen wurden schon ab 1973 im Anschluss an den Erlass der dringlichen Massnahmen auf dem Gebiet der Raumplanung aufgenommen. Der Bundesrat beauftragte damit die junge Architekturdozentin Sibylle Heusser, welche mit ihrem privaten Büro in den folgenden Jahrzehnten rund 6000 Ortschaften in allen Kantonen besuchte, die bestehende Bebauung aufnahm, diese zusammen mit einem Fachgremium bewertete und mit Erhaltungszielen versah.“

Selbstverständlich ist seit 1973 sehr viel im Bereich unserer Ortsbilder gegangen: Gutes und weniger Gutes. Eine periodische Überarbeitung des Inventars ist daher gegeben. Mit VISOS erhält die in den vergangenen Jahren erprobte (und bisweilen auch erstrittene) Funktion des ISOS zudem eine alltagstaugliche Anleitung auf Augenhöhe mit IVS und BLN gemäss Art. 5 NHG.² Eine möglichst zeitnahe Inkraftsetzung ist aus unserer Sicht unerlässlich, um die Kontinuität der Rechtssicherheit zu gewährleisten.

Beschränkung auf die Ortsbilder von nationaler Bedeutung: eine Gefahr

Wir können nachvollziehen, dass der politische Druck heute gross ist, dass sich der Bund bloss um die „nationalen“ kümmern soll. Das ist in der Tat bedauerlich, aber hinzunehmen. Jedoch der Verzicht auf die Erfassung der regional (und lokal) bedeutenden Ortsbilder im Inventar sendet ein fatales Signal: für diese Kategorie sind forthin die Kantone allein zuständig, sprich: diese Ortsbilder sind einigermaßen „vogelfrei“ – bzw. die Pflege wird wieder von Kanton zu Kanton verschieden sein. Das ist ein nicht hinnehmbarer Rückschritt. Warum kann der Bund nicht ein nach einheitlichen Kriterien erstelltes Verzeichnis zumindest auch der regionalen Ortsbilder den Kantonen zur Verfügung stellen? Dies, auch wenn er sich bewusst ist, dass der Vollzug der Schutzbestrebungen alleinige Verantwortung der Kantone ist. Gerade in der heutigen Zeit, wo Jeder von Verdichtung spricht, aber kaum jemand Erfahrung hat mit ortsbildverträglicher Umsetzung dieser Notwendigkeit, wäre eine vom Bund herausgegebene Handreichung erwünscht.

Blosse 22% unserer Ortsbilder sind von nationaler Bedeutung und im Inventar ISOS enthalten. Das Resultat mag stimmen, entspricht wohl auch anderen Kulturgattungen in unserem breit gefächerten Land. Wir wissen jedoch alle, dass das qualitativ solide Mittelfeld letztlich die stabile Qualität unseres Landes ausmacht. Nur im ver

¹ Arnold Marti, Die Entdeckung des ISOS als Glücksfall, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, 120/2019, S. 57-58.

² VBLN vom 29. März 2017, SR 451.11. – VIVIS vom 14. April 2010, SR 451.15.

gleichbaren Nebeneinander mit dem regional Bedeutenden leuchtet das Nationale oder gar Internationale (z.B. UNESCO Welterbe).

Den Kampf um die Qualität in vier Fünftel der Ortsbilder den regionalen Instanzen von Heimatschutz und Denkmalpflege oder gar den in lokalen Sachzwängen gefangenen Entscheidungsträgern allein zu überlassen, kommt einer Teilaufkündigung des Gesellschaftsvertrages gleich, ist letztlich Verrat am Corpus Helveticum. Dies just in einer Zeit, in der gesamtgesellschaftliche Veränderungen in allen Landesteilen zu bewältigen sind.

So sehr wir die Novellierung von ISOS und VISOS als unverzichtbare Instrumente begrüßen, so dringend bitten wir Sie, hoch geachteter Herr Bundesrat, in einem weiteren Schritt die Überarbeitung des ISOS zu ergänzen. Die nötigen Mittel dürften – mit Blick auf den guten Rechnungsabschluss der Eidgenossenschaft – da sein und, was fast noch wichtiger ist, die Leute, die die jetzige Überarbeitung leisten (sprich: das nötige Knowhow haben) sind im Bundesamt für Kultur vorhanden.

Mit vorzüglicher Hochachtung



Dr. Daniel Gutscher



Hauseigentümerverband
Kanton Zürich

Albisstrasse 28 / Postfach
8038 Zürich

Tel. 044 487 18 00
Fax 044 487 18 88

www.hev-zh.ch
info@hev-zh.ch

H E V Kanton Zürich

Eidgenössisches Departement des Innern
Herr Bundesrat A. Berset
3003 Bern

per E-Mail: isos@bak.admin.ch

Zürich, 11. März 2019

Vernehmlassung zur Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS)

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 30. November 2018 haben Sie das Vernehmlassungsverfahren zur Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS) eröffnet. Für die uns gebotene Möglichkeit zur Stellungnahme danken wir Ihnen bestens. Der HEV Kanton Zürich ist die Dachorganisation von 24 Sektionen und vertritt durch seine Mitglieder über 75'000 Haus- und Grundeigentümer im Kanton Zürich. Da die Interessen unserer Mitglieder von der Änderung der VISOS betroffen sind, machen wir von der uns offerierten Möglichkeit zur Stellungnahme Gebrauch und halten Folgendes fest.

Allgemein

Gemäss Bundesrat soll mit der vorliegenden Totalrevision die VISOS an ihre beiden Schwesterverordnungen – Verordnung über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (VBLN) und Verordnung über das Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz (VIVS) – angeglichen werden. Neu sollen die massgebenden Grundsätze der ins ISOS aufzunehmenden Objekte sowie die entsprechenden methodischen Prinzipien auf Verordnungsstufe geregelt werden. Ziel ist es, unter anderem die Rechtssicherheit für Kantone und Gemeinden zu erhöhen. Am materiellen Recht soll keine Änderung vorgenommen werden.

Der Schutz der Ortsbilder ist wichtig. Die Schweiz und ihre Bevölkerung profitieren von den schönen Ortsbildern. Das ISOS darf aber nicht dazu führen, dass die Siedlungsverdichtung verunmöglicht und eine Weiterentwicklung verhindert wird. Das revidierte Raumplanungsgesetz verlangt, dass sich die Siedlungsentwicklung nach innen konzentriert. Damit soll der Zersiedelung und dem Verbrauch von Kulturland Einhalt geboten werden. Die Bevölkerung in der Schweiz wird weiterwachsen. In Zukunft soll das Bevölkerungswachstum vor allem in den Städten und Agglomerationen aufgefangen werden, wo Infrastrukturen bereits vorhanden sind. Das bedeutet, dass innerhalb der bestehenden Bauzonen viel mehr Menschen untergebracht werden müssen als bisher. Es ist somit nicht nur dem Natur- und Heimatschutz Rechnung zu

tragen, sondern auch Raum für die Bedürfnisse der Bevölkerung und der Wirtschaft zu schaffen.

1. Falscher Zeitpunkt der Totalrevision

Der HEV begrüsst grundsätzlich eine Totalrevision der VISOS. Sie erfolgt aber zum falschen Zeitpunkt. Derzeit sind verschiedene Vorstösse bezüglich dem ISOS im Parlament hängig (Mo. Regazzi, Bewertung von Bauwerken und Ortsbildern hinsichtlich Aufnahme ins Isos. Kriterien klären (17.4308), Pa. Iv. Rutz, Verdichtung ermöglichen. Widersprüche und Zielkonflikte aufgrund des ISOS ausschliessen (17.525) und Pa. Iv. Egloff, Verdichtung ermöglichen. Beim Isos Schwerpunkte setzen (17.526)). Die Motion Regazzi wurde bereits von beiden Kommissionen und dem Nationalrat unterstützt. Den beiden Pa. Iv. hat die UREK-N Folge gegeben. Die Vorstösse zeigen den dringenden Bedarf der Klärung im Umgang mit der Siedlungsverdichtung nach innen und dem ISOS. Zudem wird der Gesetzesentwurf zur Änderung des Natur- und Heimatschutzgesetzes (Umsetzung der Pa. Iv. Eder, Die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission und ihre Aufgabe als Gutachterin (12.402)) derzeit im Parlament behandelt. Die UREK-S beantragt Zustimmung zum Entwurf. Dieser nimmt jedoch nur die Forderung zur Änderung von Art. 7 Abs. 3 NHG auf, wonach das Gutachten der Eidg. Natur- und Heimatschutzkommission eine der Grundlagen für die Entscheidbehörde bilden soll, welche es in ihre Gesamtinteressenbeurteilung einbezieht und würdigt. Auf die Änderung von Art. 6 Abs. 2 NHG wurde bis jetzt verzichtet. Der Initiant fordert, dass ein Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung im Sinne der Inventare bei Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden darf, wenn öffentliche Interessen des Bundes oder der Kantone oder eine umfassende Interessenabwägung dafürsprechen. Der HEV bedauert, dass diese Forderung nicht aufgenommen wurde, zumal in diesem Bereich dringend Handlungsbedarf besteht. Diese vorgenannten Vorstösse werden sich – falls angenommen und je nach Umsetzung – auch auf die VISOS auswirken. Es sollte daher nicht mit einer Ordnungsrevision den aktuellen Revisionsvorhaben des Gesetzgebers in diesem Bereich vorgegriffen werden. Die Totalrevision sollte bis zum Abschluss der obgenannten parlamentarischen Beratung ausgesetzt und auf die im Gesetz erfolgten Anpassungen abgestimmt werden.

2. Ziel verfehlt

Die Revision verfolgt das Ziel, Rechtssicherheit für die Kantone und Gemeinden zu schaffen. Dieses Ziel wird klar verfehlt. Die Verordnung ist weder klar noch verständlich. Sie schafft Widersprüche zum Gesetz (Art. 10 Abs. 2 nVISOS verschärft beispielsweise die Vorgaben des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG)) und führt zu noch mehr Verwirrung (z.B. Art. 11 nVISOS soll als Norm mit Hinweischarakter für die Behörden verstanden werden, wie bei Behebung von Beeinträchtigungen vorgegangen werden soll).

Die Verordnung schafft zudem Widersprüche im Zusammenspiel mit den Weisungen des EDI über das ISOS (WISOS): Die Aufnahmekriterien von Dauersiedlungen in das ISOS werden in Art. 3 WISOS beispielsweise anders beschrieben als in Art. 7 nVISOS. Weiter wurden die Kriterien für die Bewertung der Ortsbildteile gemäss Art. 26 WISOS teilweise in Art. 9 nVISOS übernommen, die Einteilung in Klassen erwähnt Art. 9 nVISOS dann jedoch nicht. Das Zusammenspiel zwischen der nVISOS und den Weisungen ist so völlig unklar.

Das Ziel der Revision muss sein, zu klären, wie bei einer Interessenabwägung zwischen Erhaltungsziel und anderen Interessen (z.B. Siedlungsverdichtung nach innen) vorgegangen

werden muss. Insbesondere in den Städten kann die Siedlungsverdichtung nach innen nicht gelingen, wenn beispielsweise in Zürich 76% aller Bauzonen mit einem Erhaltungsziel belegt sind. Mit der stetigen Erweiterung des ISOS und der faktischen Unterschutzstellung teils ganzer Siedlungen wird die Verdichtung vielerorts enorm erschwert oder gar verunmöglicht.

Der HEV lehnt deshalb die vorliegende Totalrevision der VISOS zum jetzigen Zeitpunkt ab.

Zur Vorlage

1. Erarbeitung des Bundesinventars (Art. 1 Abs. 2 nVISOS)

Gemäss Art. 1 Abs. 2 nVISOS soll das ISOS vom Bundesamt für Kultur (BAK) erarbeitet und geführt werden. Demgegenüber hält Art. 5 Abs. 1 NHG klar fest, dass der Bundesrat nach Anhören der Kantone Inventare von Objekten von nationaler Bedeutung erstellt. Auf Verordnungsstufe ist es nicht zulässig, die Kompetenz zugunsten des Bundesamtes für Kultur (BAK) derart auszudehnen. Mit dem vorgeschlagenen Art. 1 Abs. 2 überschreitet der Verordnungsgeber seine Kompetenz. Die Bestimmung ist gesetzwidrig. Die Verordnung ist wie folgt anzupassen:

Forderung HEV zu Art. 1 Abs. 2 nVISOS: „Das ISOS wird vom Bundesamt für Kultur (BAK) nach Anhörung der Kantone erarbeitet und geführt.“

2. Kriterien für die Bewertung von Ortsbildern (Art. 8 und 9 nVISOS)

Der HEV begrüsst, dass Kriterien auf Verordnungsstufe festgehalten werden sollen. Jedoch werden nur grundsätzliche Kriterien und Werte aufgeführt. Aus Gründen der Rechtssicherheit hat die nVISOS einen verbindlichen Kriterienkatalog zu enthalten, was als schützenswertes Ortsbild von nationaler Bedeutung zu qualifizieren ist bzw. welche Kriterien zwingend erfüllt werden müssen, um in das Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz aufgenommen zu werden.

Nicht geklärt ist zudem, wo die Grenze zu ziehen ist, ob ein Ortsbild ins ISOS aufgenommen werden muss oder nicht. Der erläuternde Bericht des BAK zur Totalrevision des VISOS hält fest, dass lediglich Ortsbilder von aussergewöhnlicher Qualität, deren Bedeutung über Regions- und Kantongrenzen oder gar über die Landesgrenze hinaus ausstrahlt, Aufnahme ins Bundesinventar finden. Es gilt in der Verordnung klar zu konkretisieren, wann ein Ortsbild diese Voraussetzung erfüllt.

Forderung HEV: In Zusammenarbeit mit den Kantonen sind die Kriterien in Art. 8 und 9 nVISOS zu konkretisieren.

3. Eingriffe bei Erfüllung von Bundesaufgaben (Art. 10 nVISOS)

Art. 10 Abs. 2 nVISOS verschärft die Vorgaben des NHG. Eine schwerwiegende Beeinträchtigung soll nur noch zulässig sein, wenn sie sich durch ein Interesse von nationaler Bedeutung rechtfertigen lässt, das gewichtiger ist als das Interesse am Schutz des Objekts. Art. 6 Abs. 2 NHG spricht aber von gleich oder höherwertigen Interessen von nationaler Bedeutung. Eine derartige Beschränkung auf Verordnungsstufe überschreitet die Kompetenz des Verordnungsgebers; die Bestimmung ist gesetzwidrig. Darüber hinaus wird damit erst recht Verwirrung geschaffen. Art. 10 Abs. 2 nVISOS ist wie folgt anzupassen:

Forderung HEV zu Art. 10 Abs. 2 nVISOS: Schwerwiegende Beeinträchtigungen eines Objekts im Sinne von Artikel 6 Absatz 2 NHG sind zulässig, wenn sie sich durch ein Interesse von nationaler Bedeutung rechtfertigen lassen, das gleichwertig oder gewichtiger ist als das Interesse am Schutz des Objekts.

4. Behebung von Beeinträchtigungen (Art. 11 nVISOS)

Art. 11 nVISOS will eine Behebung von Beeinträchtigungen erzielen, indem die zuständige Behörde bei jeder Gelegenheit prüfen soll, inwieweit bestehende Beeinträchtigungen vermindert oder behoben werden können. Gemäss BAK hat diese Norm nur Hinweischarakter. Weder die Gemeinde noch der Immobilieneigentümer kann die Folgen einer solchen Regelung abschätzen. Die vorgeschlagene Bestimmung führt zu Rechtsunsicherheit. Aus Gründen der Eigentums- und Bestandesgarantie, der unter Umständen erheblichen Kostenfolgen zulasten der Immobilieneigentümer und der Gemeindeautonomie ist die Regelung klar abzulehnen.

Forderung HEV: Art. 11 nVISOS streichen

5. Berücksichtigung durch die Kantone (Art. 12 nVISOS)

Art. 12 Abs. 1 nVISOS hält fest, dass das ISOS von den Kantonen, insbesondere bei ihrer Richtplanung zu berücksichtigen ist. Gemäss Art. 12 Abs. 2 nVISOS sollen die Kantone dafür sorgen, dass das ISOS auf der Grundlage der kantonalen Richtpläne berücksichtigt wird, insbesondere bei der Nutzungsplanung. Kantonale Richtpläne werden vom Bundesrat überprüft und gegebenenfalls genehmigt. Sie sind behördenverbindlich (Art. 9 RPG). Eine kantonale Behörde genehmigt die Nutzungspläne und ihre Anpassungen. Sie prüft diese auf ihre Übereinstimmung mit den vom Bundesrat genehmigten kantonalen Richtplänen (Art. 26 RPG). Folglich ist Art. 12 Abs. 2 nVISOS gar nicht nötig, weil die Richtpläne für die Gemeinden verbindlich und einzuhalten sind. Deren Einhaltung wird von den Kantonen bereits geprüft. Des Weiteren unterliegen die Nutzungspläne der gerichtlichen Überprüfung. Die gestzlichen Vorgaben im RPG genügen. Für Art. 12 Abs. 2 nVISOS besteht kein Bedarf.

An dieser Stelle ist vielmehr zu klären, wie bei der Interessenabwägung zwischen den Zielkonflikten des vom ISOS formulierten Erhaltungsziel und anderen Interessen, insbesondere der Siedlungsverdichtung nach innen, vorgegangen werden muss. Im Bericht „ISOS und Verdichtung“ einer Arbeitsgruppe des Bundes wird festgehalten, dass das ISOS eine Grundlage für die Interessenermittlung ist und nicht bereits das Ergebnis einer Interessenabwägung. Die Erhaltungsziele des ISOS sollen nicht direkt in die Interessenabwägung einfließen, sondern müssen zuerst durch die planenden Behörden präzisiert und auf ihre Aktualität überprüft werden. Diese Auffassung teilt auch das BAK im erläuternden Bericht zur nVISOS, indem explizit Folgendes festgehalten wird: „Das ISOS stellt nichts unter Schutz und ist noch keine Planung, sondern eine Grundlage für die Planung.“ ... „Das ISOS entspricht folglich einer Planungsgrundlage, die sowohl bei der Interessenabwägung im Kontext der raumplanerischen Koordination und Planung als auch bei der Interessenabwägung und Entscheidungsfindung durch die zuständige Entscheidbehörde bei der Beurteilung konkreter Vorhaben zu berücksichtigen ist.“ Das ISOS ist also im Rahmen der Richt- und Nutzungsplanung nicht *tel quel* zu übernehmen. Wird im Rahmen der Richt- und Nutzungsplanung, ohne dass eine Bundesaufgabe betroffen ist, in ein Inventarobjekt eingegriffen, ist die Zulässigkeit der raumplanerischen Massnahme

aufgrund einer umfassenden raumplanerischen Interessenabwägung (einfache Interessenabwägung gemäss Art. 2 RPG i.V.m. Art. 3 RPV) zu beurteilen. Eine qualifizierte Interessenabwägung gemäss Art. 3 und Art. 6 Abs. 2 NHG ist nicht vorzunehmen.

Der HEV setzt sich generell für eine verstärkte Interessenabwägung zwischen Schutz und Nutzung in der Raumplanung ein: Ziel muss es sein, die Interessenabwägung wieder stärker in den Fokus der Raumplanung zu rücken. Prioritärer Zweck der Raumplanung ist es, die raumrelevanten Interessen gegeneinander abzuwägen. Hierfür ist eine Interessenabwägung zu ermöglichen, welche diesen Namen auch verdient. Erforderlich sind mehr raumplanerische Handlungsspielräume, damit eine umfassende Abwägung der raumplanerischen Ansprüche möglich ist, welche nicht ausschliesslich auf «Schutz und Bewahren» basiert, sondern auch eine zeitgemässe Nutzung (Wohnen, wirtschaftliche Entwicklung, Erschliessung, Tourismus, Landwirtschaft etc.) berücksichtigt. Nur wenn ein gewisses Mass an Handlungsfreiheit besteht, können die diversen Bedürfnisse gegeneinander abgewogen und ein bestmöglicher Ausgleich geschaffen werden. Wird effektiv mehr Handlungsspielraum für die Abwägung der unterschiedlichen Nutzungs- und Schutzbedürfnisse an den Raum möglich gemacht, kann das dem öffentlichen Gesamtinteresse am besten entsprechende Ergebnis erzielt werden. In der Richtplanung und der Nutzungsplanung sind alle raumwirksamen Interessen, insbesondere das Interesse der Siedlungsverdichtung nach innen und das Interesse am Erhalt des Ortsbildschutzes miteinzubeziehen, um eine Weiterentwicklung zu ermöglichen.

Forderung HEV: Art. 12 Abs. 2 VISOS streichen. Es ist an dieser Stelle zu klären, wie bei der Interessenabwägung zwischen den Zielkonflikten des vom ISOS formulierten Erhaltungsziel und anderen Interessen, insbesondere der Siedlungsverdichtung nach innen, vorgegangen werden muss.

Sehr geehrter Herr Bundesrat, sehr geehrte Damen und Herren, wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse
HEV Kanton Zürich



Albert Leiser
Direktor



Dr. Luca Roncoroni
Leiter Kommunikation

Eidgenössisches Departement des
Innern
Herrn Bundesrat A. Berset
3003 Bern

per E-Mail: isos@bak.admin.ch

Zürich, 11. März 2019

Stellungnahme des HEV Schweiz

Vernehmlassung zur Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS)

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

I. Einleitende Bemerkung

Mit Ihrem Schreiben vom 30. November 2018 haben Sie das Vernehmlassungsverfahren zur Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS) eröffnet. Für die uns gebotene Möglichkeit zur Stellungnahme danken wir Ihnen bestens. Der HEV Schweiz ist mit seinen rund 330'000 Mitgliedern der grösste Vertreter der Haus-, Grund- und Stockwerkeigentümer in der Schweiz. Da die Interessen unserer Mitglieder von der Änderung der VISOS betroffen sind, machen wir von der uns offerierten Möglichkeit zur Stellungnahme Gebrauch und halten Folgendes fest.

II. Allgemein

Gemäss Bundesrat soll mit der vorliegenden Totalrevision die VISOS an ihre beiden Schwesterverordnungen – Verordnung über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (VBLN) und Verordnung über das Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz (VIVS) – angeglichen werden. Neu sollen die massgebenden Grundsätze der ins ISOS aufzunehmenden Objekte sowie die entsprechenden methodischen Prinzipien auf Verordnungsstufe geregelt werden. Ziel ist es, unter anderem die Rechtssicherheit für Kantone und Gemeinden zu erhöhen. Am materiellen Recht soll keine Änderung vorgenommen werden.

Der Schutz der Ortsbilder ist wichtig. Die Schweiz und ihre Bevölkerung profitieren von den schönen Ortsbildern. Das ISOS darf aber nicht dazu führen, dass die Siedlungsverdichtung verunmöglicht und eine Weiterentwicklung verhindert wird. Das revidierte Raumplanungsgesetz verlangt, dass sich die Siedlungsentwicklung nach innen konzentriert. Damit soll der Zersiedelung und dem Verbrauch von Kulturland Einhalt geboten werden. Die Bevölkerung in der Schweiz wird weiter wachsen. In Zukunft soll das Bevölkerungswachstum vor allem in den Städten und Agglomerationen aufgefangen werden, wo Infrastrukturen bereits vorhanden sind. Das bedeutet, dass innerhalb der bestehenden Bauzonen viel mehr Menschen untergebracht werden müssen als bisher. Es ist somit nicht nur dem Natur- und Heimatschutz Rechnung zu tragen, sondern auch Raum für die Bedürfnisse der Bevölkerung und der Wirtschaft zu schaffen.

1. Falscher Zeitpunkt der Totalrevision

Der HEV Schweiz begrüsst grundsätzlich eine Totalrevision der VISOS. Sie erfolgt aber zum falschen Zeitpunkt. Derzeit sind verschiedene Vorstösse bezüglich dem ISOS im Parlament hängig (Mo. Regazzi, Bewertung von Bauwerken und Ortsbildern hinsichtlich Aufnahme ins Isos. Kriterien klären (17.4308), Pa. Iv. Rutz, Verdichtung ermöglichen. Widersprüche und Zielkonflikte aufgrund des ISOS ausschliessen (17.525) und Pa. Iv. Egloff, Verdichtung ermöglichen. Beim Isos Schwerpunkte setzen (17.526)). Die Motion Regazzi wurde bereits von beiden Kommissionen und dem Nationalrat unterstützt. Den beiden Pa. Iv. hat die UREK-N Folge gegeben. Die Vorstösse zeigen den dringenden Bedarf der Klärung im Umgang mit der Siedlungsverdichtung nach innen und dem ISOS. Zudem wird der Gesetzesentwurf zur Änderung des Natur- und Heimatschutzgesetz (Umsetzung der Pa. Iv. Eder, Die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission und ihre Aufgabe als Gutachterin (12.402)) derzeit im Parlament behandelt. Die UREK-S beantragt Zustimmung zum Entwurf. Dieser nimmt jedoch nur die Forderung zur Änderung von Art. 7 Abs. 3 NHG auf, wonach das Gutachten der Eidg. Natur- und Heimatschutzkommission eine der Grundlagen für die Entscheidbehörde bilden soll, welche es in ihre Gesamtinteressenbeurteilung einbezieht und würdigt. Auf die Änderung von Art. 6 Abs. 2 NHG wurde bis jetzt verzichtet. Der Initiant fordert, dass ein Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung im Sinne der Inventare bei Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden darf, wenn öffentliche Interessen des Bundes oder der Kantone oder eine umfassende Interessenabwägung dafür sprechen. Der HEV Schweiz bedauert, dass diese Forderung nicht aufgenommen wurde, zumal in diesem Bereich dringend Handlungsbedarf besteht. Diese vorgenannten Vorstösse werden sich – falls angenommen und je nach Umsetzung – auch auf die VISOS auswirken. Es sollte daher nicht mit einer Ordnungsrevision den aktuellen Revisionsvorhaben des Gesetzgebers in diesem Bereich vorgegriffen werden. Die Totalrevision sollte bis zum Abschluss der obgenannten parlamentarischen Beratung ausgesetzt und auf die im Gesetz erfolgten Anpassungen abgestimmt werden.

2. Ziel verfehlt

Die Revision verfolgt das Ziel, Rechtssicherheit für die Kantone und Gemeinden zu schaffen. Dieses Ziel wird klar verfehlt. Die Verordnung ist weder klar noch verständlich. Sie schafft Widersprüche zum Gesetz (Art. 10 Abs. 2 nVISOS verschärft beispielsweise die Vorgaben des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG)) und führt zu noch mehr Verwirrung (z.B. Art. 11 nVISOS soll als Norm mit Hinweischarakter für die Behörden verstanden werden, wie bei Behebung von Beeinträchtigungen vorgegangen werden soll). Das Ziel der Revision muss sein, zu klären, wie bei einer Interessenabwägung zwischen Erhaltungsziel und anderen Interessen (z.B. Siedlungsverdichtung nach innen) vorgegangen werden muss. Insbesondere

re in den Städten kann die Siedlungsverdichtung nach innen nicht gelingen, wenn beispielsweise in Zürich 76% aller Bauzonen mit einem Erhaltungsziel belegt sind. Mit der stetigen Erweiterung des ISOS und der faktischen Unterschutzstellung teils ganzer Siedlungen wird die Verdichtung vielerorts enorm erschwert oder gar verunmöglicht.

Der HEV Schweiz lehnt deshalb die vorliegende Totalrevision der VISOS zum jetzigen Zeitpunkt ab.

III. Zur Vorlage

1. Erarbeitung des Bundesinventars (Art. 1 Abs. 2 nVISOS)

Gemäss Art. 1 Abs. 2 nVISOS soll das ISOS vom Bundesamt für Kultur (BAK) erarbeitet und geführt werden. Demgegenüber hält Art. 5 Abs. 1 NHG klar fest, dass der Bundesrat nach Anhören der Kantone Inventare von Objekten von nationaler Bedeutung erstellt. Auf Verordnungsstufe ist es nicht zulässig, die Kompetenz zugunsten des Bundesamtes für Kultur (BAK) derart auszudehnen. Mit dem vorgeschlagenen Art. 1 Abs. 2 überschreitet der Verordnungsgeber seine Kompetenz. Die Bestimmung ist gesetzwidrig. Die Verordnung ist wie folgt anzupassen:

Forderung HEV Schweiz zu Art. 1 Abs. 2 nVISOS: „Das ISOS wird vom Bundesamt für Kultur (BAK) nach Anhörung der Kantone erarbeitet und geführt.“

2. Kriterien für die Bewertung von Ortsbildern (Art. 8 und 9 nVISOS)

Der HEV Schweiz begrüsst, dass Kriterien auf Verordnungsstufe festgehalten werden sollen. Jedoch werden nur grundsätzliche Kriterien und Werte aufgeführt. Aus Gründen der Rechtssicherheit hat die nVISOS einen verbindlichen Kriterienkatalog zu enthalten, was als schützenswertes Ortsbild von nationaler Bedeutung zu qualifizieren ist bzw. welche Kriterien zwingend erfüllt werden müssen, um in das Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz aufgenommen zu werden.

Nicht geklärt ist zudem, wo die Grenze zu ziehen ist, ob ein Ortsbild ins ISOS aufgenommen werden muss oder nicht. Der erläuternde Bericht des BAK zur Totalrevision des VISOS hält fest, dass lediglich Ortsbilder von aussergewöhnlicher Qualität, deren Bedeutung über Regions- und Kantonsgrenzen oder gar über die Landesgrenze hinaus ausstrahlt, Aufnahme ins Bundesinventar finden. Es gilt in der Verordnung klar zu konkretisieren, wann ein Ortsbild diese Voraussetzung erfüllt.

Gemäss Begleitbericht umfasst ISOS aktuell 1274 Objekte in allen Kantonen, also rund 20 % der schweizerischen Siedlungen (Ziff.1, S.2 Mitte). Damit wird der Schutzgedanke massiv überstrapaziert, wenn jede 5.Siedlung als schützenswert beurteilt wird. Dies stellt einen grossen Eingriff in die Eigentumsgarantie dar, von dem viele Eigentümer – was ihr Objekt betrifft – gar keine Kenntnis haben. Die Anzahl ist deshalb massiv zu reduzieren, was wahrscheinlich mit einem grösseren Überprüfungsaufwand verbunden ist. Diese Forderung ist aber gerechtfertigt, soll doch nur wirklich „Schützenswertes“ auch geschützt werden. Jedes Bewilligungsverfahren braucht Zeit und ein Baugesuchsteller steht meistens unter Zeitdruck. Deshalb werden Auflagen akzeptiert, welche in einem Rechtsmittelverfahren nicht durchgesetzt werden könnten.

Unabhängig vom zu grossen Umfang von ISOS-Objekten besteht zudem offenbar keine Rechtssicherheit. So ist der Anhang, der sämtliche Ortsbilder von nationaler Bedeutung auflistet, seit 1981 insgesamt 21mal „bereinigt“ worden (Begleitbericht, Ziff.1, S.2 Mitte, Fussnote 11)! Es ist davon auszugehen, dass durch die 21 „Bereinigungen“ die Zahl der Objekte nicht kleiner geworden ist. Deshalb ist sicherzustellen, wie bereits ausgeführt, dass das Inventar reduziert und nicht Jahr für Jahr vergrössert wird.

Forderung HEV Schweiz: In Zusammenarbeit mit den Kantonen sind die Kriterien in Art. 8 und 9 nVISOS so zu konkretisieren, dass das Inventar nicht ausgeweitet wird.

3. Eingriffe bei Erfüllung von Bundesaufgaben (Art. 10 nVISOS)

Art. 10 Abs. 2 nVISOS verschärft die Vorgaben des NHG. Eine schwerwiegende Beeinträchtigung soll nur noch zulässig sein, wenn sie sich durch ein Interesse von nationaler Bedeutung rechtfertigen lässt, das gewichtiger ist als das Interesse am Schutz des Objekts. Art. 6 Abs. 2 NHG spricht aber von gleich oder höherwertigen Interessen von nationaler Bedeutung. Eine derartige Beschränkung auf Verordnungsstufe überschreitet die Kompetenz des Verordnungsgebers; die Bestimmung ist gesetzwidrig. Darüber hinaus wird damit erst recht Verwirrung geschaffen. Art. 10 Abs. 2 nVISOS ist wie folgt anzupassen:

Forderung HEV Schweiz zu Art. 10 Abs. 2 nVISOS: Schwerwiegende Beeinträchtigungen eines Objekts im Sinne von Artikel 6 Absatz 2 NHG sind zulässig, wenn sie sich durch ein Interesse von nationaler Bedeutung rechtfertigen lassen, das gleichwertig oder gewichtiger ist als das Interesse am Schutz des Objekts.

4. Behebung von Beeinträchtigungen (Art. 11 nVISOS)

Art. 11 nVISOS will eine Behebung von Beeinträchtigungen erzielen, indem die zuständige Behörde bei jeder Gelegenheit prüfen soll, inwieweit bestehende Beeinträchtigungen vermindert oder behoben werden können. Gemäss BAK hat diese Norm nur Hinweisscharakter. Weder die Gemeinde noch der Immobilieneigentümer kann die Folgen einer solchen Regelung abschätzen. Die vorgeschlagene Bestimmung führt zu Rechtsunsicherheit. Aus Gründen der Eigentums- und Bestandesgarantie, der unter Umständen erheblichen Kostenfolgen zulasten der Immobilieneigentümer und der Gemeindeautonomie ist die Regelung klar abzulehnen.

Forderung HEV Schweiz: Art. 11 nVISOS streichen

5. Berücksichtigung durch die Kantone (Art. 12 nVISOS)

Art. 12 Abs. 1 nVISOS hält fest, dass das ISOS von den Kantonen, insbesondere bei ihrer Richtplanung zu berücksichtigen ist. Gemäss Art. 12 Abs. 2 nVISOS sollen die Kantone dafür sorgen, dass das ISOS auf der Grundlage der kantonalen Richtpläne berücksichtigt wird, insbesondere bei der Nutzungsplanung. Kantonale Richtpläne werden vom Bundesrat überprüft und gegebenenfalls genehmigt. Sie sind behördenverbindlich (Art. 9 RPG). Eine kantonale Behörde genehmigt die Nutzungspläne und ihre Anpassungen. Sie prüft diese auf ihre Übereinstimmung mit den vom Bundesrat genehmigten kantonalen Richtplänen (Art. 26

RPG). Folglich ist Art. 12 Abs. 2 nVISOS gar nicht nötig, weil die Richtpläne für die Gemeinden verbindlich und einzuhalten sind. Deren Einhaltung wird von den Kantonen bereits geprüft. Des Weiteren unterliegen die Nutzungspläne der gerichtlichen Überprüfung. Die gesetzlichen Vorgaben im RPG genügen. Für Art. 12 Abs. 2 nVISOS besteht kein Bedarf.

An dieser Stelle ist vielmehr zu klären, wie bei der Interessenabwägung zwischen den Zielkonflikten des vom ISOS formulierten Erhaltungsziel und anderen Interessen, insbesondere der Siedlungsverdichtung nach innen, vorgegangen werden muss. Im Bericht „ISOS und Verdichtung“ einer Arbeitsgruppe des Bundes wird festgehalten, dass das ISOS eine Grundlage für die Interessenermittlung ist und nicht bereits das Ergebnis einer Interessenabwägung. Die Erhaltungsziele des ISOS sollen nicht direkt in die Interessenabwägung einfließen, sondern müssen zuerst durch die planenden Behörden präzisiert und auf ihre Aktualität überprüft werden. Diese Auffassung teilt auch das BAK im erläuternden Bericht zur nVISOS, indem explizit Folgendes festgehalten wird: „Das ISOS stellt nichts unter Schutz und ist noch keine Planung, sondern eine Grundlage für die Planung.“ ... „Das ISOS entspricht folglich einer Planungsgrundlage, die sowohl bei der Interessenabwägung im Kontext der raumplanerischen Koordination und Planung als auch bei der Interessenabwägung und Entscheidungsfindung durch die zuständige Entscheidbehörde bei der Beurteilung konkreter Vorhaben zu berücksichtigen ist.“

Das ISOS ist also im Rahmen der Richt- und Nutzungsplanung nicht tel quel zu übernehmen. Wird im Rahmen der Richt- und Nutzungsplanung, ohne dass eine Bundesaufgabe betroffen ist, in ein Inventarobjekt eingegriffen, ist die Zulässigkeit der raumplanerischen Massnahme aufgrund einer umfassenden raumplanerischen Interessenabwägung (einfache Interessenabwägung gemäss Art. 2 RPG i.V.m. Art. 3 RPV) zu beurteilen. Eine qualifizierte Interessenabwägung gemäss Art. 3 und Art. 6 Abs. 2 NHG ist nicht vorzunehmen.

Der HEV Schweiz setzt sich generell für eine verstärkte Interessenabwägung zwischen Schutz und Nutzung in der Raumplanung ein: Ziel muss es sein, die Interessenabwägung wieder stärker in den Fokus der Raumplanung zu rücken. Prioritärer Zweck der Raumplanung ist es, die raumrelevanten Interessen gegeneinander abzuwägen. Hierfür ist eine Interessenabwägung zu ermöglichen, welche diesen Namen auch verdient. Erforderlich sind mehr raumplanerische Handlungsspielräume, damit eine umfassende Abwägung der raumplanerischen Ansprüche möglich ist, welche nicht ausschliesslich auf «Schutz und Bewahren» basiert, sondern auch eine zeitgemässe Nutzung (Wohnen, wirtschaftliche Entwicklung, Erschliessung, Tourismus, Landwirtschaft etc.) berücksichtigt. Nur wenn ein gewisses Mass an Handlungsfreiheit besteht, können die diversen Bedürfnisse gegeneinander abgewogen und ein bestmöglicher Ausgleich geschaffen werden. Wird effektiv mehr Handlungsspielraum für die Abwägung der unterschiedlichen Nutzungs- und Schutzbedürfnisse an den Raum möglich gemacht, kann das dem öffentlichen Gesamtinteresse am besten entsprechende Ergebnis erzielt werden. In der Richtplanung und der Nutzungsplanung sind alle raumwirksamen Interessen, insbesondere das Interesse der Siedlungsverdichtung nach innen und das Interesse am Erhalt des Ortsbildschutzes miteinzubeziehen, um eine Weiterentwicklung zu ermöglichen.

<u>Forderung HEV Schweiz:</u> Art. 12 Abs. 2 VISOS streichen. Es ist an dieser Stelle zu klären, wie bei der Interessenabwägung zwischen den Zielkonflikten des vom ISOS formulierten Erhaltungsziel und anderen Interessen, insbesondere der Siedlungsverdichtung nach innen, vorgegangen werden muss.
--

Sehr geehrter Herr Bundesrat, sehr geehrte Damen und Herren, wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Hauseigentümerverband Schweiz

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'H. Egloff', with a stylized, cursive script.

NR Hans Egloff
Präsident HEV Schweiz

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'A. Krebs', with a stylized, cursive script.

MLaw Annekathi Krebs
Rechtskonsultentin



Eidgenössisches Departement des Innern
3003 Bern

5. März 2019 (RRB Nr. 203/2019)

Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (Vernehmlassung)

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Mit Schreiben vom 30. November 2018 haben Sie uns den Entwurf für die Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS) zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Die Totalrevision der VISOS bezweckt im Wesentlichen eine Harmonisierung mit den beiden Schwesterverordnungen des Bundesinventars der historischen Verkehrswege (VIVS) und des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (VLBN) sowie die Verankerung der massgebenden Grundsätze der Aufnahmemethode auf Verordnungsebene.

Allgemeine Bemerkungen

Das ISOS zeigt als nationales Fachinventar schweizweit die Qualitäten der bestehenden Ortsbilder auf. Es dient dem besseren Verständnis der Entwicklung eines Ortes und dadurch der Wahrung der Identität. Bereits heute ist das ISOS auf dem Geoportal des Bundes für alle zugänglich und wird dank der digitalen Aufbereitung den Nutzenden zukünftig in einer zeitgemässen Form zur Verfügung stehen. Das Inventar trägt als wertvolle Grundlage zur hochwertigen Verdichtung bei und bildet ein wichtiges Hilfsmittel für eine im Sinne von Art. 3 der Raumplanungsverordnung (SR 700.1) vollständige und nachvollziehbare Interessenabwägung.

Das ISOS birgt jedoch auch Risiken. Die Aufnahmemethode ist lediglich für einen fachlich kundigen Adressatenkreis nachvollziehbar. Dies kann zu falschen Interpretationen der eigentlichen Inventaraussagen sowie von deren Stellenwert führen. Der flächendeckende Ansatz und die pauschal formulierten Ziele haben zur Folge, dass – insbesondere in den Agglomerationen, wo auch normale Bauzonen einem Ortsteil mit Erhaltungsziel B, C oder b zugeordnet sind – vermehrt Konflikte mit den raumplanerischen Zielen der Siedlungs-

entwicklung nach innen entstehen. Das ISOS verliert dadurch in gewisser Weise an Glaubwürdigkeit und wird statt als unterstützendes Hilfsmittel für die qualitätsvolle Weiterentwicklung eines Ortes immer wieder als Stolperstein empfunden. Die Beschreibung der Ortsbildteile, die Begründung der Qualitäten sowie deren Stellenwert rücken in den Hintergrund, obwohl sich gerade daraus wertvolle Hinweise für eine ortsbildverträgliche Weiterentwicklung gewinnen liessen.

Die vorgeschlagenen Totalrevision der VISOS wird grundsätzlich begrüsst.

Die Beweggründe – die Harmonisierung mit den beiden Schwesterverordnungen, die Digitalisierung und die Verankerung der wesentlichen Grundsätze der Aufnahmemethode auf Ebene der Bundesverordnung – sind nachvollziehbar und sinnvoll. Der bisherige Inhalt der VISOS wurde umfangreich ergänzt und umfasst nun alle wesentlichen Kriterien für die Aufnahme der Objekte.

Bemerkungen und Anträge im Einzelnen

Zu Art. 7 Voraussetzung für die Aufnahme

Gemäss Erläuterungsbericht und der WISOS müssen die Dauersiedlungen auf der Erstaussgabe der Siegfriedkarte vermerkt und auf der zum Zeitpunkt der Inventarisierung jeweils aktuellen Landeskarte mit Ortsbezeichnung versehen sein.

Antrag: Es ist zu prüfen, ob Art. 7 mit einem Hinweis auf die Siegfriedkarte ergänzt werden soll.

Zu Art. 8 Kriterien für die Bewertung von Ortsbildern

Abs. 3: In der VISOS wird der Begriff «topografische Qualitäten» verwendet, im Erläuterungsbericht der VISOS und in der WISOS hingegen der Begriff «Lagequalitäten». In der WISOS werden zusätzlich der Stellenwert und der Erhaltungszustand als Kriterien für die Bewertung von Ortsbildern aufgeführt.

Antrag: In Art. 8 Abs. 3 ist entsprechend dem Erläuterungsbericht und der WISOS der Begriff «Lagequalität» zu verwenden. Im Weiteren ist zu prüfen, ob die weiteren Kriterien «Stellenwert» und «Erhaltungszustand» ebenfalls aufgenommen werden sollen.

Zu Art. 9 Kriterien für die Bewertung von Ortsbildteilen sowie Erhaltungsziele

Abs. 5: Die Unterscheidung zwischen Ortsbildteilen mit intrinsischem und solche mit extrinsischem Wert ist für die Ablesbarkeit der Siedlungsentwicklung nachvollziehbar. Die Bedeutung des Ortsbildteiles mit extrinsischem Wert darf die bewährten kantonalen und kommunalen Regelungen zur Gestaltung von Bauten, Anlagen und Umschwung, die eine befriedigende Gesamtwirkung verlangen, jedoch nicht übersteuern. In Bezug auf Ortsbildteile, die weder einen Substanz- noch einen Struktur- oder Charaktererhalt fordern, fehlt es an einer gesetzlichen Grundlage, nach welcher das Bundesrecht zur Frage der Einordnung in das kantonale Recht eingreifen darf (vgl. Art. 75 Abs. 1 Bundesverfassung, BV, SR 101).

Antrag: Art. 9 Abs. 5 Satz 2 ist wegzulassen. Im Weiteren ist Abs. 5 analog der WISOS dahingehend zu ergänzen, dass den Ortsbildteilen mit extrinsischem Wert kein Erhaltungsziel zugeteilt wird.

**Zu Art. 10 Eingriffe bei Erfüllung von Bundesaufgaben**

Abs. 2: Art. 6 Abs. 2 NHG regelt abschliessend, dass ein Abweichen von der ungeschmäler-ten Erhaltung im Sinne der Inventare bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwä-gung gezogen werden darf, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen. Demgegenüber wird in Art. 10 Abs. 2 fest-gehalten, dass lediglich ein Interesse von nationaler Bedeutung, das gewichtiger ist als das Schutzinteresse, ein Abweichen zulässt. Damit geht diese Bestimmung weiter als das NHG.

Antrag: Art. 10 Abs. 2 ist wegzulassen.

Zu Art. 11 Behebung von Beeinträchtigungen

Die Verpflichtung der zuständigen Behörden, bei jeder sich bietenden Gelegenheit zu prü-fen, inwieweit bestehende Beeinträchtigungen vermindert oder behoben werden können, greift zu stark in die Zuständigkeit der Kantone ein (vgl. Art. 78 Abs. 1 BV). Insbesondere die Verpflichtung zur Prüfung von Verminderungen von bestehenden Beeinträchtigungen, die nicht zwingend mit einem geplanten oder zu beurteilenden Eingriff in direktem Zu-sammenhang stehen (vgl. Erläuterungsbericht), ist unzweckmässig und unter dem Aspekt der Bestandesgarantie nicht durchsetzbar.

Antrag: Art. 11 ist wegzulassen.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Bundesrat,
die Versicherung unserer ausgezeichneten Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Die Staatsschreiberin:

Dr. Thomas Heiniger

Dr. Kathrin Arioli





Herr Bundesrat
Alain Berset
Vorsteher des Eidgenössischen Departements des Innern EDI
3003 Bern

Bern, 11. März 2019
Zuständig für Dossier: Josef Rohrer (j.rohrer@sl-fp.ch)
Jr/sl A31

Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS): Vernehmlassung der Stiftung Landschaftsschutz Schweiz (SL)

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, uns zur erwähnten Totalrevision der VISOS äussern zu können.

Allgemeines

Wir begrüßen die beabsichtigte Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz sehr. Die Revision erlaubt eine Harmonisierung der VISOS mit den beiden Schwesterverordnungen VBLN und VIVS, die gesetzliche Verankerung der Kriterien für die Bewertung von Ortsbildern und der Erhaltungsziele, die Legaldefinition wichtiger Begriffe (Ortsbilder und Ortsbildteile, Siedlungskategorien) und die Kodifizierung der einschlägigen Rechtsprechung. Wiewohl die Revision keine materiell-rechtlichen Änderungen zur Folge hat, wird sie der Anwendung und Umsetzung des Inventars sehr dienlich sein und die Rechts- und Planungssicherheit wesentlich stärken.

Eine hohe Baukultur ist von grossem gesellschaftlichem Rang. Die Bedeutung des ISOS wird künftig noch zunehmen, denn eine qualitätsvolle Siedlungsentwicklung nach innen braucht eine verbindliche, klare und transparent erstellte qualitative Beurteilungsgrundlage.

Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

Die Artikel, auf die wir im folgenden nicht im Einzelnen eingehen, werden von uns alle gutgeheissen.

Artikel 5

Wir begrüssen die Legaldefinition von "Ortsbilder" und "Ortsbildteilen". Für Ortsbilder wie auch für Ortsbildteile werden Freiflächen und prägende Zwischenräume berechtigterweise ausdrücklich miteingefasst, denn die Wirkung von Gebäuden wird wesentlich von den unbauten Flächen in ihrer Umgebung mitgeprägt. Bei Absatz 4 wird zwischen Ortsbildteilen von "intrinsischem" und solchen von "extrinsischem" Wert unterschieden. Um die Verständlichkeit des Textes zu heben, könnten diese Adjektive umschrieben werden, z.B. mit "Ortsbildteile mit Eigenwert" (lit. a) und "Ortsbildteile mit indirektem Wert" (lit. b).

Artikel 6

Bei Absatz 1, lit. d wird die Siedlungskategorie "Dorf" definiert. Fraglich ist das Definitionsmerkmal "meist Hauptorte einer Gemeinde". In Zukunft wird dieses Merkmal öfters nicht mehr zutreffen, wenn ganze Talschaften sich zu Grossgemeinden zusammenschliessen (Bsp. Kanton Glarus).

Artikel 9

In Absatz 4, lit. a - c werden die Erhaltungsziele genannt. Dabei sollte bereits in der Verordnung genauer definiert werden, was mit "Erhalten der Substanz", "Erhalten der Struktur" und "Erhalten des Charakters" gemeint ist. Zwar werden diese Begriffe in den Erläuterungen erklärt, doch sollten die drei Abstufungen von Erhaltungszielen aus Gründen der grösseren Klarheit in der Verordnung selber beschrieben werden. Vor allem die Abgrenzung zwischen den einzelnen Erhaltungszielen - insbesondere zwischen b. und c. - ist in der Praxis nicht ohne weiteres evident. Hier könnte das ISOS durch eine bessere Umschreibung an Durchschlagskraft gewinnen.

Artikel 10

Dieser Artikel, quasi identisch mit Artikel 6 VBLN, konkretisiert den Artikel 6 NHG aufgrund der unterdessen entwickelten Rechtsprechung und Praxis. Für den Vollzug ist er sehr wichtig. Insbesondere ist die Regelung von Absatz 3 zu begrüssen, wonach bei mehreren Eingriffen, die zusammenhängen, auch deren Gesamtwirkung auf das Objekt zu beurteilen ist.

Artikel 12

Der Regelung in Artikel 12 wird besondere Bedeutung zukommen, da das ISOS seine Wirkung gerade auch auf der Ebene der Kantone (und Gemeinden) entfalten soll, zumal der Ortsbildschutz im Zeichen der Verdichtung und der zunehmenden Verlagerung der Bautätigkeit in bereits überbaute Gebiete unter stärkeren Druck gerät. Der Entwurf setzt hier die Vorgaben der neueren Rechtsprechung des Bundesgerichts um. Zu wünschen ist jedoch eine präzisierende Bestimmung (beispielsweise in einem zusätzlichen Absatz), wonach bei der Auslegung kantonaler Richt- und kommunaler Nutzungspläne das ISOS heranzuziehen ist, um die Zulässigkeit von *Bauvorhaben* (im Baubewilligungsverfahren) zu beurteilen.

Weitere wünschbare Regelungen

Aufnahme der Ortsbilder von regionaler und lokaler Bedeutung in das Inventar

Durch das ISOS wird nur ein kleinerer Teil der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz abgedeckt. Im Inventar sollte die Möglichkeit geschaffen werden, auch Ortsbilder von regionaler und lokaler Bedeutung aufzunehmen, analog zum IVS beziehungsweise zum Artikel 11 der VVS.

Controlling

Sowohl die VIVS (Artikel 8, "Dokumentations- und Mitteilungspflicht") als auch die VBLN (Artikel 10, "Beobachtung und Überprüfung") beinhalten Vorschriften zu einem Controlling. Wir beantragen, dass analoge Instrumente auch beim ISOS geschaffen werden, um dessen Wirkung zu dokumentieren, zu prüfen und zu verbessern.

Wir danken Ihnen für die wohlwollende Prüfung unserer Anregungen.

Freundliche Grüsse

STIFTUNG LANDSCHAFTSSCHUTZ SCHWEIZ (SL-FP)



Dr. Raimund Rodewald
Geschäftsleiter



Dr. Josef Rohrer
Projektleiter

Von: [Lustenberger Thomas](#)
An: [_BAK-ISOS](#)
Betreff: Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS)
Datum: Montag, 11. März 2019 09:24:31
Anlagen: [image001.png](#)

Guten Tag

Mit Schreiben vom 30. November 2018 wurden wir über die oben erwähnte Totalrevision der VISOS informiert. Gleichzeitig erhielten wir Gelegenheit zur Stellungnahme bis 15. März 2019. Nachdem die Revision keine materiell-rechtlichen Änderungen zur Folge hat und wir davon nicht direkt betroffen (auf Krienser Gemeindegebiet nur Hergiswald im ISOS) sind, verzichten wir auf eine Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Thomas Lustenberger
Abteilungsleiter

—

T +41 41 329 62 79
thomas.lustenberger@kriens.ch

—

Stadtverwaltung Kriens
Planungs- und Baudienste
Postfach 1247
CH-6011 Kriens
T +41 41 329 61 11
kriens.ch

—

Freitagnachmittag abwesend



Hôtel du Gouvernement – 2, rue de l'Hôpital, 2800 Delémont

Département fédéral de l'intérieur
Monsieur Alain Berset
Conseiller fédéral
Hallwylstrasse 15
3003 Berne

Hôtel du Gouvernement
2, rue de l'Hôpital
CH-2800 Delémont

t +41 32 420 51 11
f +41 32 420 72 01
chancellerie@jura.ch

Delémont, le 5 mars 2019

Révision totale de l'ordonnance concernant l'inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS) - réponse à la consultation

Monsieur le Conseiller fédéral,

Par courrier du 30 novembre 2018, vous avez invité les Gouvernements cantonaux à participer à la procédure de consultation relative à la révision totale de l'ordonnance concernant l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS). Le Gouvernement jurassien vous remercie de cette invitation et vous fait part de ses considérations sur le sujet de la manière suivante.

En vertu de l'art. 78 de la Constitution fédérale, la Confédération est tenue, dans l'accomplissement de ses tâches, de ménager et de préserver les paysages, la physionomie des localités, les sites historiques et les monuments naturels et culturels, si l'intérêt public l'exige. En application de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN), le Conseil fédéral a promulgué le 9 septembre 1981 l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS) par l'ordonnance correspondante (OISOS). Depuis cette date, le parc immobilier suisse a connu de fortes mutations et la gestion du capital économique et culturel que représente le territoire doit relever de nouveaux défis, auxquels l'opinion publique est particulièrement sensible, comme l'ont montré de récentes votations fédérales en la matière. Le Gouvernement profite de l'occasion pour renouveler son appel à la Confédération à ne pas diminuer les soutiens financiers qu'elle apporte au patrimoine bâti classé à OISOS.

Dans ces circonstances, il est particulièrement bienvenu de procéder à la révision de l'OISOS afin de conforter l'ISOS dans sa fonction d'instrument de décision dans l'aménagement du territoire et afin d'en faciliter la compréhension par la population.

Concernant ce dernier point, la communication joue un rôle prépondérant et il est important que les données de l'inventaire et la description précise des objets soient accessibles en ligne comme le prévoient les articles 1 et 2 du texte révisé.

Le Gouvernement jurassien salue le fait que les services cantonaux responsables soient associés le plus tôt possible au réexamen et à la mise à jour de l'ISOS, selon l'article 4. Il est également pertinent que l'ordonnance contienne, aux articles 5 et suivants, la description précise de la matière de l'inventaire et le catalogue contraignant des critères en ce qui concerne les objets à relever. Les articles 10 et 11, qui règlent les interventions lors de l'accomplissement de tâches de la Confédération et la prise en compte par les cantons, tiennent judicieusement compte de la jurisprudence du Tribunal fédéral en la matière. Enfin, le texte révisé fixe également les prestations de la Confédération dans le domaine des sites construits d'importance nationale.

Au vu de ce qui précède, le Gouvernement jurassien observe que l'OISOS révisée permettra une utilisation à la fois consolidée et clarifiée de l'ISOS dans les questions relatives à la gestion du territoire. Il formule donc une appréciation positive sur le projet soumis à consultation.

Le Gouvernement jurassien vous remercie de l'attention que vous porterez à sa prise de position et vous prie de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'expression de sa parfaite considération.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA


Jacques Gerber
Président




Gladys Winkler Docourt
Chancelière d'État

Per Mail an das Bundesamt für Kultur: isos@bak.admin.ch

Eidgenössisches Departement
des Innern EDI
Herr Bundesrat Alain Berset
3003 Bern

Bern, 12. März 2019

Stellungnahme Entwicklung Schweiz zur Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS)

Sehr geehrter Herr Bundesrat Berset
Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Möglichkeit einer Stellungnahme zur Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz bedanken wir uns.

Entwicklung Schweiz vertritt Unternehmen, welche Gesamtdienstleistungen in der Entwicklung, Planung und Realisierung von Bau- und Immobilienprojekten anbieten. Die Mitglieder von Entwicklung Schweiz übernehmen Verantwortung für eine gesellschaftlich verträgliche Entwicklung der Schweiz und setzen sich mit weitsichtiger, gesamtheitlicher und nachhaltiger Planung für ökonomisch und ökologisch sinnvolle und innovative Lösungen ein.

1) Einleitende Bemerkung: Falscher Zeitpunkt und übergeordneter Handlungsbedarf

Vor einer allfälligen Revision der Verordnung, ist die Diskussion über die heute auf verschiedenen Ebenen in Frage gestellte gängige Praxis zu führen – und nicht im Gegenteil diese Praxis teilweise in der Verordnung festzuhalten, ohne sich dem vielseitig geforderten Dialog zu stellen. Die Diskussion um die Stellung des Ortsbildschutzes ist gerade im Zusammenhang mit der Zielerreichung und der Umsetzung der Siedlungsentwicklung nach Innen in der Schweizer Raumplanung hoch aktuell. Die Thematik findet politisch sowohl auf nationaler wie auch auf kantonaler Ebene grosse Beachtung und bedarf unter den in den letzten Jahren veränderten Ausgangslage einer fundamentalen Diskussion unter den involvierten Bereichen und Stakeholder über Grundsatzfragen; Abwägung von Interessen, kausale Zusammenhänge von Bauvorhaben und Bundesaufgaben, Gewichtung der Gutachten der ENHK für die Rechtsprechung sowie generell bessere Verständlichkeit, Nachvollziehbarkeit und Transparenz. Das ISOS wird zur Durchsetzung von Partikularinteressen instrumentalisiert: es verkommt in gewissen Fällen zu einem Instrument der Verhinderung. Die verantwortlichen Behörden nehmen ihre Verantwortung in der immer wichtigeren Interessensabwägung teilweise nicht wahr und verstecken sich hinter dem Inventar. Dieser Missstand muss diskutiert und aufgehoben werden. Aber der vorliegende Entwurf der Totalrevision trägt diesem immensen Handlungsbedarf keine Rechnung. **Solange keine Verbesserung im Umgang mit dem ISOS erfolgt, liegt das Inventar selbst ebenfalls im Fokus der Debatte.** Der Umfang von ISOS ist mit rund 20% aller

Ortsbildern deutlich zu gross. Das Ziel muss sein, ISOS um mindestens die Hälfte zu reduzieren. Es fehlt die Transparenz und die Verständlichkeit, weshalb so vielen Ortsbildern eine nationale Bedeutung zukommt, obwohl es auch viele andere berechnete übergeordnete Interessen zu berücksichtigen gilt und die Bedürfnisse und die Wahrnehmung der Bevölkerung einer dynamischen Entwicklung folgen. Dasselbe gilt für die Festlegung der Schutzziele: das höchste Schutzziel A kommt beinahe in jedem Ortsbild vor, oft sogar mehrfach. Das erhöht den Aufwand für die Umsetzung der Siedlungsentwicklungen nach Innen massiv, oder verunmöglicht diese im Extremfall. Auch das Potential im Gebäudebereich zur Erreichung der Energie- und Klimaziele wird unnötig reduziert: Sanierungen können nicht im nötigen Umfang stattfinden oder Ersatzneubauten nicht realisiert werden. Deshalb müssen die Kriterien für die Aufnahme und Konkret das Schutzziel A wesentlich verschärft werden.

Die Totalrevision der Verordnung des VISOS ist abzulehnen bzw. als Eventualiter zu sistieren und die Diskussion über den bestehenden Handlungsbedarf dringend zu führen. Wir zählen dabei auf Aussagen seitens BAK, zur Verbesserung der Situation beitragen zu wollen.

2) Stellungnahme zur Vorlage

Generell soll die Verordnung einfach und verständlich formuliert sein, so dass sie für alle involvierten Stellen ohne Beizug von Hilfsmitteln verstanden werden kann.

Art. 1 Abs. 2: Keine Überschreitung der Kompetenzen. Das ISOS soll vom Bundesamt für Kultur nach Anhörung der Kantone erarbeitet und geführt werden (Art. 5 Abs. 1 NHG).

Art. 4 Abs. 1: Die Kantone sind frühzeitig in die Überarbeitung und Überprüfung des Inventars einzubeziehen. Es genügt nicht, die Fachstellen einzubeziehen. Die Kompetenz liegt bei den jeweils unterschiedlich organisierten Kantonen. Eine allfällige Delegation obliegt den Kantonen.

Art. 7 bis 9 generell: Kriterien überarbeiten und an die Bedürfnisse der Raumplanung sowie weitere Rahmenbedingungen und Entwicklungen in der Schweiz anpassen. Welche Kriterien vermögen eine nationale Bedeutung von rund 20% aller Ortsbildern der Schweiz begründen, wenn auch alle anderen gleich- oder höherrangige Interessen in die Beurteilung mit einbezogen werden? Und welche Kriterien können die Zuteilung so vieler Objekte in die höchste Kategorie A (also den Erhalt der Substanz und nicht nur der Struktur oder des Charakters) begründen? Wie kann eine dynamische Aktualisierung des ISOS gewährleistet werden? All diese Fragen zeigen, dass eine Erarbeitung und Überarbeitung von den Rahmenbedingungen sowie die Aktualität der Inventare, die zentral für die späteren Verfahren sind, dringend notwendig ist (Reduktion Anzahl Objekte, höhere Anforderungen für die Empfehlung für das Schutzziel A, klarere und präzisere Umschreibung der Schutzziele und Transparenz über die Aufnahmemethode der Schutzobjekte).

Art. 10 generell: Interessensabwägung. Es gibt nebst dem Ortsbildschutz andere Interessen mit gleichem oder höherem Rang, die von nationaler Bedeutung sind. Es gilt, diese Interessen sorgfältig und nachvollziehbar abzuwägen, so dass ein Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung im Sinne der Inventare bei Erfüllung einer Bundesaufgabe in Erwägung gezogen werden kann. Insbesondere gilt dies für die Ziele der Raumplanung mit der Siedlungsentwicklung nach innen, für die Abstimmung von Siedlung und Verkehr und die neue Energiestrategie, aber auch für andere Interessen. **Gutachten der ENHK (Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission).** Da Gerichte sich stark auf diese

Gutachten abstützen, wird anderen gleich- oder höherwertigen Interessen oft zu wenig Gewicht beigemessen. Jedoch müssen alle gleich- oder höherwertigen Interessen von der Entscheidungsbehörde gleichermassen berücksichtigt werden. Aus diesem Grunde begrüssen wir, wie auch die UREK-S und der Bundesrat (Bericht vom 30.1.2019), eine Anpassung von Art. 7 Abs. 3 NHG dahingehend, dass das Gutachten der ENHK eine der Grundlagen für die Entscheidungsbehörde darstellt, welche diese in ihre Gesamtinteressenbeurteilung einbezieht. Leider vermag diese Massnahme aber alleine noch nicht den ganzen Missstand in der Anwendung von ISOS zu lösen. Es bedarf trotzdem dringend einer grundlegenden Auslegeordnung und weiterer Massnahmen.

Art. 10, Abs. 1 und 2: Die Formulierung im Entwurf, dass ein *gewichtigeres* Interesse von nationaler Bedeutung Beeinträchtigungen eines Objektes zulassen kann, ist nicht zulässig: NHG Artikel 6 lässt ein Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung im Sinne der Inventare zu, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen entgegenstehen.

Art. 10, Abs. 4: Wenn eine Beeinträchtigung eines Ortsbildes zulässig ist, kann nicht – wie dies bei anderen Schutzinteressen teilweise möglich ist – einfach ein „angemessener“ Ersatz geschaffen werden. Schützenswerte Ortsbilder können per Definition nicht einfach ersetzbar sein, ansonsten rechtfertigt sich der Anspruch auf deren Schutz nicht.

Art. 11: Weder die Gemeinde noch der Immobilieneigentümer können die Folgen einer Regelung abschätzen, die bei jeder Gelegenheit eine Prüfung vorsieht, inwieweit bestehende Beeinträchtigungen vermindert oder behoben werden können. Auch aus Gründen der Eigentums- und Bestandsgarantie sowie der unter Umständen erheblichen Kostenfolgen zulasten der Immobilieneigentümer und der Gemeindeautonomie ist die Regelung nicht zu befürworten. Zudem soll ein Entscheid über eine zulässige Beeinträchtigung Gültigkeit haben. Hier geht es um Rechts- und Planungssicherheit. Eine spätere Wiederherstellung von Ortsbildern, bei denen eine Beeinträchtigung als zulässig erklärt worden ist, ist unverhältnismässig. **Artikel 11 ist daher zu streichen.**

Art. 12. Abs. 2: Diese Bestimmung kann gestrichen werden und durch eine neue ersetzt werden. Gemäss RPG werden die kantonalen Richtpläne vom Bundesrat genehmigt und das Einhalten der Richtpläne ist für die Gemeinden verbindlich. Die Nutzungspläne und ihre Anpassungen werden von der kantonalen Behörde genehmigt und gerichtlich überprüft. Eine gesetzliche Bestimmung muss auf Verordnungsstufe nicht nochmal festgehalten werden. **Es ist für eine Verbesserung der Anwendung von ISOS zwingend, den in der Einleitung beschriebenen Handlungsbedarf hier aufzugreifen: Der Instrumentalisierung des ISOS durch Einsprachen muss Einhalt geboten werden. Die Verantwortung der Fachstellen und der zuständigen Behörden muss untermauert werden. Es soll Anrecht auf verbindliche Vorprüfung der Fachstellen bereits im Prozess vor dem Einreichen einer Baubewilligung bestehen. So wird Planungssicherheit geschaffen. Eine verstärkte Interessenabwägung zwischen Schutz und Nutzung in der Raumplanung ist zwingend und dringend notwendig.**

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Argumente und Überlegungen.

Freundliche Grüsse



Ständerat Martin Schmid
Präsident



Franziska Bürki
Geschäftsführerin



Bauamt Pfäffikon
Hochstrasse 1, 8330 Pfäffikon
Telefon 044 952 51 50
bauamt@pfaeffikon.ch
www.pfaeffikon.ch

Bundesamt für Kultur
Sektion Heimatschutz und Denkmal-
pflege
Marcia Haldemann
3003 Bern

11. März 2019

Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS) – Stellungnahme Gemeinde Pfäffikon ZH

Sehr geehrte Damen und Herren

Per Zufall haben wir von der laufenden Vernehmlassung zur Totalrevision der VISOS erfahren. Mit grossem Erstaunen und Unverständnis nehmen wir zur Kenntnis, dass die Gemeinden gar nicht zur Stellungnahme eingeladen wurden, obschon insbesondere die Gemeinden sehr stark von diesen Auflagen betroffen sind. Gerade deshalb möchten wir die Gelegenheit nutzen und uns ebenfalls zu dieser wichtigen Thematik äussern.

1. Grundsatz

Die Gemeinde Pfäffikon ist vom ISOS stark betroffen, und wir unterstützen die Pflege der erhaltenswerten Ortsbilder. Das ISOS hilft uns die typischen Siedlungsmerkmale zu erkennen und das Besondere eines Ortes auszumachen. Diese Werte sind je nach Lage und Bedeutung im Siedlungsgebiet zu erhalten oder weiterzuentwickeln. Sofern dies nicht zweckmässig ist, muss aber auch die Möglichkeit zur Neuinterpretation von Ortsteilen möglich bleiben. Der Ermessensspielraum zwischen „Erhalten“ und „Weiterentwickeln“ muss primär bei der Gemeinde liegen. Obwohl wir das ISOS als wertvolle Grundlage bei Orts- und Quartierentwicklungen schätzen, wurde das Bundesinventar im Rahmen der Rechtsprechung und den daraus abgeleiteten Interpretationen auf eine Ebene gehoben, welche das planerische Ermessen im Rahmen der Stadt- und Gemeindeentwicklungen wesentlich erschwert. Zudem stellen wir fest, dass die Grundsätze des ISOS nicht mit dem KOB des Kantons übereinstimmen.

Wir beurteilen den Nachvollzug der Rechtsprechung im vorliegenden VISOS-Entwurf als nicht vertretbar, zumal die Kantone in Art. 12 angewiesen werden, das ISOS bei der Richtplanung zu berücksichtigen und bei der kommunalen Nutzungsplanung als behördenverbindliche Vorgabe einzufordern. Vielmehr sollte der Bundesrat einen ausgewogenen Vorschlag zur Ermöglichung der Interessenabwägung auf kantonaler und insbesondere auf kommunaler Ebene ausarbeiten. Im VISOS-Entwurf ist daher zwingend zu präzisieren, dass die Überlegungen im Bundesinventar stufengerecht in die Planungen des Kantons und der Gemeinden einzubeziehen sind, wobei die Hürde für begründete Abweichungen so anzusetzen ist, dass das zentrale Anliegen einer qualitätsorientierten Siedlungsentwicklung nach innen und Erneuerung der Strukturen möglich bleibt und die zwingend erforderlichen Prozesse nicht durch die Rechtsprechung verunmöglicht und



der Status-Quo zementiert werden. Andernfalls müsste das ISOS wesentlich reduziert und auf die schweizweit bedeutenden Aussagen reduziert werden.

2. Inhalte VISOS

2.1 Geringfügige Änderungen Art. 3 und Zusammenarbeit (Art. 4)

Die pragmatische Anpassung bei geringfügigen Änderungen begrüssen wir. Es muss aber sichergestellt sein, dass die betroffene Gemeinde direkt miteinbezogen wird. Dasselbe gilt für die allgemeine Zusammenarbeit.

Anträge 1 und 2:

Art. 3: "Das Eidgenössische Departement des Innern kann nach Anhörung der Kantone **und der betroffenen Gemeinden** die genaue Umschreibung der Objekte geringfügig ändern. ..."

Art. 4: "Bei der Überprüfung und Bereinigung des ISOS sind die zuständigen kantonalen Fachstellen **und die betroffenen Gemeinden** möglichst frühzeitig einzubeziehen.

2.2. Kriterien für die Bewertung von Ortsbildteilen sowie Erhaltungszielen (Art. 9)

Das ISOS umfasst Aufnahmekategorien und Erhaltungsziele. Die Erhaltungsziele sind offener zu formulieren, respektive es muss ein erheblicher Spielraum für die Interessensabwägung zwischen "Erhaltungsanliegen" und qualitätsorientierter "Siedlungsentwicklung nach innen" bestehen. Auf die generellen Erhaltungshinweise ist zu verzichten.

Antrag 3:

Art. 9 Abs. 6 ist so zu formulieren, dass für die Kantone und Gemeinden der erforderliche Spielraum für eine Interessenabwägung besteht.

In diesem Zusammenhang ist auch Art. 27 Weisung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung ISOS entsprechend anzupassen. Wir fordern eine Klärung und Beschränkung auf die Kategorie A (hohe Ortsbauliche Bedeutung mit Substanzerhalt, meist Kernzonen usw.) und die Kategorie B (Bedeutung für Siedlungsstruktur mit Strukturertalt inkl. Strukturweiterentwicklung, z.B. Quartiererhaltungszonen).

Auf die generelle Erhaltungshinweise ist zu verzichten (Art. 28 Weisung ISOS).

2.3 Eingriffe bei Erfüllung Bundesaufgaben (Art. 10) und Berücksichtigung durch die Kantone (Art. 12)

Die Umschreibung der Bundesaufgabe liegt nicht im Bereich der VISOS. Das Bundesgericht ist der Meinung, dass die Bundesinventare nach Artikel 5 Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG) nicht nur bei der Erfüllung von Bundesaufgaben nach Artikel 2 NHG als Grundlage beigezogen werden müssen, sondern dass sie auch bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben zu berücksichtigen sind. Eine enge Umsetzung des ISOS würde dem im Rahmen der RPG-Revision 1 stipulierten Grundsatz der Siedlungsentwicklung nach innen grundlegend entgegenlaufen und es muss daher für die Kantone und die Gemeinden ein erheblicher Ermessensspielraum bestehen. Der vorliegende VISOS-Entwurf führt dazu, dass die Kantone und die Gemeinden die Pflicht zur ungeschmälerten Erhaltung oder jedenfalls grösstmöglichen Schonung im Sinne von Artikel 6 Absatz 2 NHG auch ausserhalb der Erfüllung von Bundesaufgaben berücksichtigen müssten. Grundsätzlich soll die Abwägung zwischen Schutz- und Nutzungsinteressen im Rahmen der kommunalen Nutzungsplanung an praktikable Kriterien geknüpft werden, was vorzugsweise auf Verordnungsstufe präzisiert wird (einfache Interessenabwägung im Sinne des Grundsatzes von Artikel 3 Abs. 1 NHG).

Art. 6

Bedeutung
des Inventars

¹ Durch die Aufnahme eines Objektes von nationaler Bedeutung 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.²¹

² Ein Abweichen von der ungeschmälerten 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. 3

Pflichten
von Bund und
Kantonen¹⁶

¹ Der Bund, seine Anstalten und Betriebe sowie die Kantone sorgen bei der Erfüllung der Bundesaufgaben dafür, dass das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler geschont werden und, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert erhalten bleiben.¹⁷

² Sie erfüllen diese Pflicht, indem sie:

- a. eigene Bauten und Anlagen entsprechend gestalten und unterhalten oder gänzlich auf ihre Errichtung verzichten (Art. 2 Bst. a);
- b. Konzessionen und Bewilligungen nur unter Bedingungen oder Auflagen erteilen oder aber verweigern (Art. 2 Bst. b);
- c. Beiträge nur bedingt gewähren oder ablehnen (Art. 2 Bst. c).

³ Diese Pflicht gilt unabhängig von der Bedeutung des Objektes im Sinne von Artikel 4. Eine Massnahme darf nicht weitergehen, als es der Schutz des Objektes und seiner Umgebung erfordert.

Die Beachtung des ISOS durch die Gemeinden ist zwar mittlerweile in der Praxis angekommen. Wie die tatsächlichen Auswirkungen im Einzelfall sind, ist jedoch keineswegs gefestigt. Deshalb ist die VISOS resp. das ISOS an sich so auszugestalten, dass die Ermessensentscheide im erforderlichen Umfang möglich bleiben. Kantonale Vorgaben, im Fall des Kantons Zürich KOB sind mit dem ISOS abzugleichen.

Antrag 4:

Entweder sind in der VISOS

- a) ein genügender Ermessensspielraum für Kantone und Gemeinden bei der Interessenabwägung zur "Verdichtung nach innen" einzuräumen oder
- b) die Erhaltungsziele (Art. 9) einzuschränken oder
- c) das ISOS ist zu verwesenlichen.

2.4 Behebung von Beeinträchtigungen (Art. 11)

In Artikel 11 VISOS ist zu präzisieren, dass sich der Prüfauftrag an die Bundesbehörde bei der Erfüllung von Bundesaufgaben bezieht. Andernfalls ist Art. 11 ersatzlos zu streichen.

Antrag 5:

Art. 11: " Die zuständigen **Bundes**behörden prüfen bei jeder sich bietenden Gelegenheit **bei der Erfüllung von Bundesaufgaben**, inwieweit bestehende Beeinträchtigungen vermindert oder behoben werden können.

2.5 Allgemeines

Veröffentlichung (Art. 2)

Gemäss Absatz 2 kann das ISOS unentgeltlich auf dem Geoportal des Bundes eingesehen werden. Die Handhabung des Geoportals scheint uns überholt und kompliziert. Die Handhabung und Lesbarkeit lässt zu wünschen übrig, so auch das Buch „Band 2“ mit dazugehörigen Übersichtsplänen. So entstehen Fragen z.B. über den Verlauf der Gebietsgrenzen. Wünschenswert wäre eine einheitliche digitale Führung der Daten resp. die Einpflege als Layer in den kantonalen GIS-Browser. Entsprechend wäre die Thematik auch für Laien besser verständlich.

Wir bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse



Lukas Steudler
Bauvorstand

Kopien an:

- geht per E-Mail (PDF und Word) an : isos@bak.admin.ch
- ARE, Bernard Capeder (per E-Mail)
- Gemeinderat z.K.
- NDK Fachgruppe Pfäffikon (per E-Mail)
- Akten N1.02.2

ENGESMILCH
15. MRZ. 2019

Eidgenössisches Departement
des Innern EDI
3003 Bern

12. März 2019

Vernehmlassung zur Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS)

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme zur Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS). Der Kanton Solothurn begrüsst es im Grundsatz, dass das ISOS mit der Totalrevision der VISOS aktualisiert und auf eine mit dem BLN und dem IVS vergleichbare rechtliche Basis gestellt wird. Das ISOS ist für uns eine wertvolle Grundlage für die Beurteilung von schützenswerten Ortsbildern und bei der raumplanerischen Interessenabwägung im Rahmen der Siedlungsentwicklung nach innen. Angesichts des grossen Stellenwerts des ISOS erachten wir es als unumgänglich, die in den letzten Jahren durch die Kantone aufgeworfenen Fragen zu klären, bevor über neue rechtliche Rahmenbedingungen entschieden wird.

Mit Brief vom 27. November 2018 hat Ihnen die Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz BPUK vorgeschlagen, zum aktuellen Handlungsbedarf beim NHG und um das ISOS einen Runden Tisch durchzuführen, bei welchem ein Mandat für ein gemeinsames Arbeitspaket von Bund und Kantonen verabschiedet wird. Es geht dabei u.a. um die Klärung folgender Fragen:

- Analyse, was alles Bundesaufgaben und nationale Interessen sind und wie diese zum ISOS stehen.
- Stellenwert der Gutachten von ENHK und EKD und Beratungsfunktion dieser Kommissionen
- Methodik der Aktualisierung des ISOS
- Systematisierung der Arbeitsgrundlagen.

Der Kanton Solothurn erachtet es als zielführend, die Totalrevision der VISOS vorläufig zu sistieren und zunächst diesen wichtigen Dialog zwischen Bund und Kantonen zu führen.

Wenn die Arbeiten an der Totalrevision VISOS nach der vorgenannten Klärung von Grundsatzfragen wiederaufgenommen werden können, sind aus unserer Sicht folgende Hinweise und Anträge zu berücksichtigen:

Mit dem vorliegenden Entwurf werden die Spielräume für die raumplanerische Interessenabwägung über Gebühr eingeengt. Zudem fanden die Anliegen der Kantone, welche im Rahmen der Vorarbeiten zur Methode eingebracht wurden, bedauerlicherweise keinen Niederschlag in den Bestimmungen der VISOS. Wir erwarten daher eine grundlegende Überarbeitung des VISOS-Entwurfs unter Berücksichtigung der von den Kantonen eingebrachten Hinweise und der nachfolgend aufgeführten Anträge zu den einzelnen Bestimmungen.

1. zu Artikel 4

Die Überprüfung und Bereinigung des ISOS bedingen eine Koordination der verschiedenen Fachstellen in den Kantonen. Die Zuständigkeiten sind von Kanton zu Kanton verschieden. Aus diesem Grund ist es angezeigt, je nach Verfahrensstand zwischen dem Einbezug der kantonalen Fachstellen und dem der Kantone zu unterscheiden.

Wir beantragen deshalb, betreffend Einbezug der Kantone ähnlich vorzugehen, wie gemäss Artikel 17 bis 19 der Raumplanungsverordnung (RPV) aufgezeigt ist. Es ist zu unterscheiden zwischen Erarbeitung und Anpassung der Inventare (Einbezug kantonale Fachstellen) und der Zusammenarbeit und Anhörung (Kantone).

2. zu Artikel 5

Die Beschreibung gemäss Absatz 1, wonach Objekte des ISOS die Ortsbilder sind, ist aus unserer Sicht zu pauschal gehalten. Das ISOS beschäftigt sich mit den schützenswerten, gemäss den Erläuterungen mit den wertvollsten Ortsbildern der Schweiz. Der Text soll entsprechend angepasst werden.

Die in Absatz 4 neu eingeführten Begriffe "intrinsisch" und "extrinsisch" sind selbst bei Fachleuten nicht gebräuchlich und daher nicht zweckmässig. Der Text soll allgemein verständlich formuliert werden.

3. zu Artikel 10

Die vorgeschlagene Formulierung (Abs. 1 und 2), wonach Beeinträchtigungen nur zulässig seien, wenn die Interessen gewichtiger (also höherwertig) sind als das Interesse am Schutz des Objekts, stellt gegenüber Artikel 6 NHG eine Verschärfung dar und ist abzulehnen. Ein Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung soll in Übereinstimmung mit dem NHG bei gleich- oder höherwertigen Interessen in Erwägung gezogen werden können.

Der aus der VBLN übernommene Wortlaut gemäss Absatz 4, wonach im Falle einer zulässigen Beeinträchtigung "für Wiederherstellung oder ansonsten für angemessenen Ersatz, wenn möglich im gleichen Objekt" zu sorgen ist, lässt sich nicht einfach so auf das ISOS übertragen. Im Umgang mit dem baulichen Erbe geht es eher um städtebauliche, architektonische oder denkmalpflegerische Massnahmen bzw. die sorgfältige Integration und Gestaltung von Bauten, baulichen Anlagen oder Aussenräumen. Der Vergleich mit dem BLN ist hier nicht zielführend. Das ISOS ist dynamischer als das BLN, namentlich entstehen im Laufe der Zeit neue schützenswerte Objekte. Die Formulierung soll deshalb entsprechend angepasst werden.

4. zu Artikel 11

Im Grundsatz ist es zu begrüßen, dass bestehende Beeinträchtigungen soweit möglich vermindert oder behoben werden sollen. Beispiel dafür ist etwa die Autostrasse A5 in Twann, welche den Ort seit Jahrzehnten als Schneise vom Bielersee trennt und im Zusammenhang mit einer ohnehin anstehenden Sanierung nun in einen Tunnel verlegt wird. Die Formulierung "bei jeder sich bietenden Gelegenheit" ist aus Sicht des Kantons Solothurn jedoch viel zu pauschal und kann zu Missverständnissen führen. Solche Massnahmen müssen aus Sicht des Kantons Solothurn in direktem Zusammenhang mit der Beeinträchtigung stehen. Es kann nicht sein, dass in einem Dorf oder einer Stadt fast bei jedem Baugesuch und ohne direkten Bezug zur Beeinträchtigung als "Kompensation" Massnahmen geprüft werden müssen. Im Siedlungsgebiet ist eine solche dauernde und flächendeckende Pflicht unverhältnismässig und schlicht nicht umsetzbar. Der Absatz soll präziser formuliert werden.

Abschliessend bitten wir Sie, unsere Anträge bei der Weiterbearbeitung der VISOS zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES



Roland Furst
Landammann



Andreas Eng
Staatsschreiber

Bundesamt für Kultur
Sektion Heimatschutz und Denkmalpflege
Marcia Haldemann
3003 Bern

geht per Mail an: isos@bak.admin.ch

Winterthur, 12. März 2019

**Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten
Ortsbilder der Schweiz (VISOS) - Stellungnahme RWU**

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Vorstand der RWU hat sich am 6. März 2019 mit der Totalrevision VISOS auseinandergesetzt. Als Region mit rund 200'000 Einwohnern in 22 Gemeinden und 7 Ortsbildern im ISOS-Inventar haben wir ein hohes Interesse an ausgewogenen Lösungen bei der Siedlungsentwicklung, unter Abwägung zwischen den Schutzanliegen und dem Gebot der Verdichtung nach innen.

1. Grundsatz

Wir unterstützen die Pflege der erhaltenswerten Ortsbilder. Das ISOS hilft uns die typischen Siedlungsmerkmale zu erkennen und das Besondere eines Orts auszumachen. Diese Werte sind je nach Lage und Bedeutung im Siedlungsgebiet zu erhalten oder weiterzuentwickeln. Sofern dies nicht zweckmässig ist, muss aber auch die Möglichkeit zur Neuinterpretation von Ortsteilen möglich bleiben. Der Ermessensspielraum zwischen "Erhalten" und "Weiterentwickeln" muss primär bei der Gemeinde liegen. Obwohl wir das ISOS als wertvolle Grundlage bei Orts- und Quartierentwicklungen schätzen, wurde das Bundesinventar im Rahmen der Rechtsprechung und den daraus abgeleiteten Interpretationen auf eine Ebene gehoben, welche das planerische Ermessen im Rahmen der Stadt- und Gemeindeentwicklungen wesentlich erschwert.

Wir beurteilen den Nachvollzug der Rechtsprechung im vorliegenden VISOS-Entwurf als nicht vertretbar, zumal die Kantone in Art. 12 angewiesen werden, das ISOS bei der Richtplanung zu berücksichtigen und bei der kommunalen Nutzungsplanung als behördenverbindliche Vorgabe einzufordern. Vielmehr sollte der Bundesrat einen ausgewogenen Vorschlag zur Ermöglichung der Interessensabwägung auf kantonaler und insbesondere auf kommunaler Ebene ausarbeiten. Im VISOS-Entwurf ist daher zwingend zu präzisieren, dass die Überlegungen im Bundesinventar stufengerecht in die Planungen des Kantons und der Gemeinden einzubeziehen sind, wobei die Hürde für begründete Abweichungen so anzusetzen ist, dass das zentrale Anliegen einer qualitätsorientierten Siedlungsentwicklung nach innen und Erneuerung der Strukturen möglich bleibt und die zwingend erforderlichen Prozesse nicht durch die Rechtsprechung verunmöglicht und der Status-Quo zementiert werden. Andernfalls müsste das ISOS wesentlich reduziert und auf die schweizweit bedeutenden Aussagen reduziert werden.

2. Inhalte VISOS

2.1 Geringfügige Änderungen Art. 3 und Zusammenarbeit (Art. 4)

Die pragmatische Anpassung bei geringfügigen Änderungen begrüssen wir. Es muss aber sichergestellt sein, dass die betroffene Gemeinde direkt miteinbezogen wird. Dasselbe gilt für die allgemeine Zusammenarbeit.

Anträge 1 und 2:

Art. 3: "Das Eidgenössische Departement des Innern kann nach Anhörung der Kantone **und der betroffenen Gemeinden** die genaue Umschreibung der Objekte geringfügig ändern. ..."

Art. 4: "Bei der Überprüfung und Bereinigung des ISOS ... sind die zuständigen kantonalen Fachstellen **und die betroffenen Gemeinden** möglichst frühzeitig einzubeziehen.

2.2 Kriterien für die Bewertung von Ortsbildteilen sowie Erhaltungsziele (Art. 9)

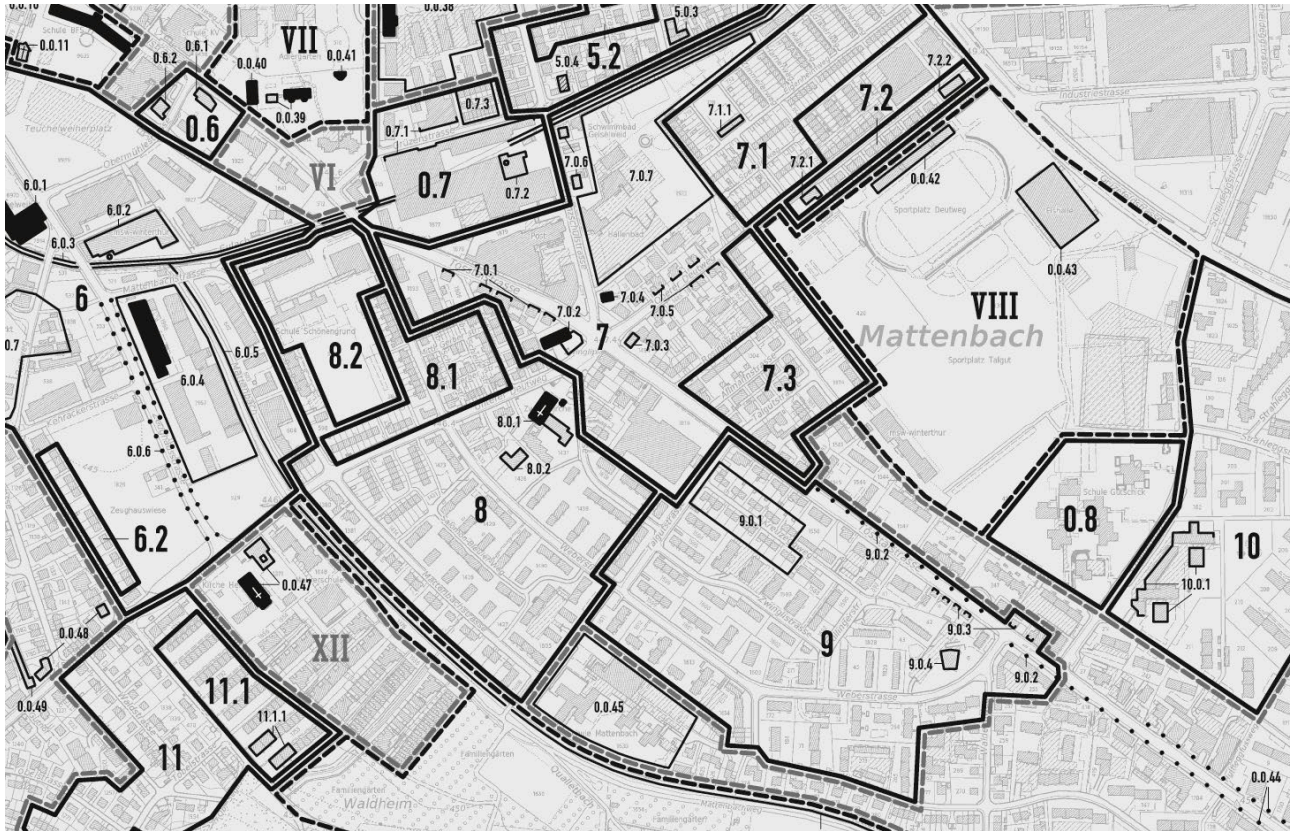
Das ISOS umfasst folgende Aufnahmekategorien und Erhaltungsziele:

Aufnahmekategorie	Erhaltungsziel
Ein Gebiet oder eine Baugruppe mit	Für ein Gebiet oder eine Baugruppe mit
A Aufnahmekategorie A hat ursprüngliche Substanz , d. h. die Mehrheit der Bauten und Räume hat historisch die gleiche epochenspezifische oder regionaltypische Prägung.	A Erhaltungsziel A gilt: Erhalten der Substanz Alle Bauten, Anlageteile und Freiräume integral erhalten, störende Eingriffe beseitigen. Für alle Gebiete und Baugruppen ist eine Beratung durch die Denkmalpflege, durch offizielle Fachinstanzen oder andere Fachleute zweckmässig. Zusätzlich gelten folgende generellen Erhaltungshinweise: – Abbruchverbot, keine Neubauten – Detailvorschriften für Veränderungen
B Aufnahmekategorie B hat ursprüngliche Struktur , d. h. das historische Gefüge der Räume besteht, die Mehrheit der Bauten hat ähnliche epochenspezifische oder regionaltypische Merkmale.	B Erhaltungsziel B gilt: Erhalten der Struktur Anordnung und Gestalt der Bauten und Freiräume bewahren, für die Struktur wesentliche Elemente und Merkmale integral erhalten. – Abbruch von Altbauten nur in Ausnahmefällen – besondere Vorschriften für Umbauten und zur Eingliederung von Neubauten
C Aufnahmekategorie C hat ursprünglichen Charakter , d. h. alte und neue Bauten sind gemischt: Anlagen und Räume mit unterschiedlichen epochenspezifischen oder regionaltypischen Merkmalen.	C Erhaltungsziel C gilt: Erhalten des Charakters Gleichgewicht zwischen Alt- und Neubauten bewahren, die für den Charakter wesentlichen Elemente integral erhalten. – besondere Vorschriften zur Eingliederung von Neubauten

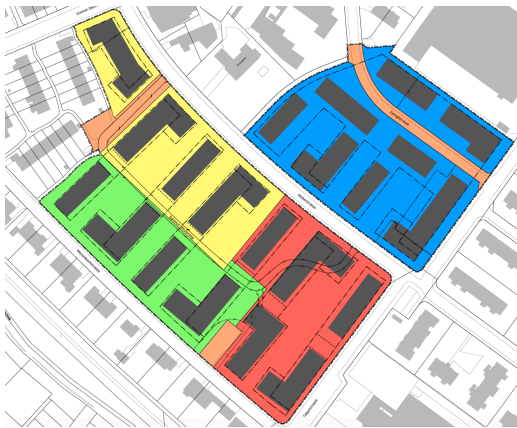
Im ISOS der Stadt Winterthur sind weite Teile des Stadtgebietes enthalten.



Am Beispiel des im Umbruch befindlichen Quartiers Talgut (Gebiet 8), erkennt man, dass eine erst kürzlich umgesetzte Neugestaltung, ohne Erhalt der Bauten aber unter Beachtung der ehemaligen Struktur, kaum mehr möglich wäre.



G	8	Talgut, Wohnquartier beidseits des nordwestlichen Abschnitts der Weberstrasse, einheitliche und ursprünglich erhaltene Siedlungen mit ein- bis dreigeschossigen Satteldachbauten, trauf- oder giebelständig angeordnet mit offenen, grünen Zwischenbereichen, Schul- und Kirchanlage, v. a. 1940/50er-Jahre	B	×	×	×	B		84–89
E	8.0.1	Ref. Zwinglikirche, schlichter Sakralbau mit flachem Satteldach, frei stehendem Glockenturm und verbindender, offener Vorhalle, 1938–40, Unterrichtstrakt, 1961				×	A	o	87
	8.0.2	Kindergarten Mattenbach, eingeschossiger Satteldachbau im Landstil mit regelmässigen Fensterreihen, 1947, Anbau mit Flachdach, 2006						o	



Gestaltungsplan mit Strukturvorgaben
(Abbruch und Neubau)



Umsetzung in Etappen

Die Erhaltungsziele sind offener zu formulieren respektive muss ein erheblicher Spielraum für die Interessensabwägung zwischen "Erhaltungsanliegen" und qualitätsorientierter "Siedlungsentwicklung nach innen" bestehen. Auf die generellen Erhaltungshinweisen ist zu verzichten

Antrag 3:

Art. 9 Abs. 6 ist so zu formulieren, dass für die Kantone und Gemeinden der erforderliche Spielraum für die Interessenabwägung besteht.

In diesem Zusammenhang ist auch Art. 27 Weisung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung ISOS entsprechend angepasst wird. Wir fordern eine Klärung und Beschränkung auf die Kategorie A (hohe ortsbauliche Bedeutung mit Substanzerhalt, meist Kernzonen usw.) und die Kategorie B (Bedeutung für Siedlungsstruktur mit Strukturserhalt inkl. Strukturweiterentwicklung, z.B. Quartiererhaltungszonen).

Auf die Generelle Erhaltungshinweisen ist zu verzichten (Art. 28 Weisung ISOS).

2.3 Eingriffe bei Erfüllung Bundesaufgaben (Art. 10) und Berücksichtigung durch die Kantone (Art. 12)

Die Umschreibung der Bundesaufgabe liegt nicht im Bereich der VISOS. Das Bundesgericht ist der Meinung, dass die Bundesinventare nach Artikel 5 NHG nicht nur bei der Erfüllung von Bundesaufgaben nach Artikel 2 NHG als Grundlage beigezogen werden müssen, sondern dass sie auch bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben zu berücksichtigen sind. Eine enge Umsetzung des ISOS würde dem im Rahmen der RPG-Revision 1 stipulierten Grundsatz der Siedlungsentwicklung nach innen grundlegend entgegenlaufen und es muss daher für die Kantone und die Gemeinden ein erheblicher Ermessensspielraum bestehen.

Der vorliegende VISOS-Entwurf führt dazu, dass die Kantone und die Gemeinden die Pflicht zur ungeschmälernten Erhaltung oder jedenfalls grösstmöglichen Schonung im Sinne von Artikel 6 Absatz 2 NHG auch ausserhalb der Erfüllung von Bundesaufgaben berücksichtigen müssten. Grundsätzlich soll die Abwägung zwischen Schutz- und Nutzungsinteressen im Rahmen der kommunalen Nutzungsplanung an praktikable Kriterien geknüpft werden, was vorzugsweise auf Verordnungsstufe präzisiert wird (einfache Interessenabwägung im Sinne des Grundsatzes von Artikel 3 Abs. 1 NHG).

Auszüge NHG:

Art. 6

Bedeutung
des Inventars

¹ Durch die Aufnahme eines Objektes von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes wird dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälernte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient.²¹

² 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. 3

Pflichten
von Bund und
Kantonen¹⁶

¹ Der Bund, seine Anstalten und Betriebe sowie die Kantone sorgen bei der Erfüllung der Bundesaufgaben dafür, dass das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler geschont werden und, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert erhalten bleiben.¹⁷

² Sie erfüllen diese Pflicht, indem sie:

- a. eigene Bauten und Anlagen entsprechend gestalten und unterhalten oder gänzlich auf ihre Errichtung verzichten (Art. 2 Bst. a);
- b. Konzessionen und Bewilligungen nur unter Bedingungen oder Auflagen erteilen oder aber verweigern (Art. 2 Bst. b);
- c. Beiträge nur bedingt gewähren oder ablehnen (Art. 2 Bst. c).

³ Diese Pflicht gilt unabhängig von der Bedeutung des Objektes im Sinne von Artikel 4. Eine Massnahme darf nicht weitergehen, als es der Schutz des Objektes und seiner Umgebung erfordert.

Die Beachtung des ISOS durch die Gemeinden ist zwar mittlerweile in der Praxis angekommen. Wie die tatsächlichen Auswirkungen im Einzelfall sind, ist jedoch keineswegs gefestigt. Deshalb ist die VISOS resp. das ISOS an sich so auszugestalten, dass die Ermessensentscheide im erforderlichen Umfang möglich bleiben.

Antrag 4:

Entweder sind in der VISOS

- a) ein genügender Ermessensspielraum für Kantone und Gemeinden bei der Interessenabwägung zur "Verdichtung nach innen" einzuräumen oder
- b) die Erhaltungsziele (Art. 9) einzuschränken oder
- c) das ISOS ist zu verwesentlichen.

2.4 Behebung von Beeinträchtigungen (Art. 11)

In Artikel 11 VISOS ist zu präzisieren, dass sich der Prüfauftrag an die Bundesbehörde bei der Erfüllung von Bundesaufgaben bezieht. Andernfalls ist Art. 11 ersatzlos zu streichen.

Antrag 5:

Art. 11: " Die zuständigen **Bundes**behörden prüfen bei jeder sich bietenden Gelegenheit **bei der Erfüllung von Bundesaufgaben**, inwieweit bestehende Beeinträchtigungen vermindert oder behoben werden können.

Wir bitten Sie, unsere Anliegen umzusetzen.

Freundliche Grüsse

Für den Vorstand der RWU



Stefan Fritschi, Präsident



Dominik Ramp, Sekretär

z.K.

- Regionsgemeinden
- ARE, Bernard Capeder
- GPV / VZGV

Per Mail an:

marcia.haldemann@bak.admin.ch

Bundesamt für Kultur
3003 Bern

Bern / Effretikon, 12. März 2019

Vernehmlassung in Sachen ISOS:

(Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (VISOS))

Sehr geehrter Herr Bundesrat Berset, geschätzte Damen und Herren,

Der Schweizerische Verband der Umweltfachleute svu|asep – als nicht kommerziell tätiger Berufsverband – mit etwa 500 engagierten Fachleuten aus den Bereichen Umweltberatung, Landsschaftsschutz, Gewässerschutz sowie der Landschafts- und Stadtökologie, nutzt die Gelegenheit, sich im vorliegenden Vernehmlassungsverfahren wie folgt einzubringen:

Vor unserem beruflichen Hintergrund nehmen wir primär zur Frage nach dem Zusammenhang zwischen den Bundesinventaren: BLN und ISOS Stellung (jedoch nicht zum IVS): Wir erachten es prinzipiell als sinnvoll, die Verordnung zum ISOS mit ihren Schwesterverordnungen zu harmonisieren. Allerdings ist es möglich, bei dieser Harmonisierung noch einen Schritt weiter zu gehen: Insbesondere schlagen wir vor, den Teilaspekt der «Aussenwirkung» des ISOS genauer zu definieren und so seine räumliche Begrenzung pro Objekt sowie seine inhaltliche Abgrenzung gegenüber dem BLN-Inventar zu klären. Mit anderen Worten, es sollte die Gelegenheit genutzt werden, diese beiden Bundes-Inventare in ihrer konkreten Anwendbarkeit besser abzugrenzen und so je dementsprechend zu schärfen. Das sei an folgenden Beispielen illustriert:

Locarno mit der Wallfahrtskirche von Madonna del Sasso, Martigny mit der Burg La Batiaz, Stein am Rhein mit Hohenklingen; Ligerz, Hallau oder Stammheim mit den jeweiligen, oberhalb der Dörfer gelegenen Bergkirchen oder auch Weinfeldern oder Wimmis mit den ebenfalls oberhalb gelegenen Schlössern. Unseres Erachtens sind derart enge landschaftsästhetische Beziehungen als Einheit zu betrachten. Viele weitere landschaftliche Beziehungen (Zermatt mit Matterhorn, Lugano mit Monte San Salvatore) sollten dagegen ausschliesslich über das BLN – Inventar geregelt werden, um so Doppelspurigkeiten und Fehlinterpretationen zu vermeiden.

Aber auch wenn diese engen räumlichen Beziehungen nicht überall explizite im ISOS erwähnt sein sollten, sollte das VISOS stets eine konkrete Angabe enthalten, bis auf welche Distanzen derartige, landschaftsästhetische Zusammenhänge zu beachten sind. Was demnach bei den ISOS-Definitionen unbeantwortet bleibt, ist die Frage nach den Distanzen zwischen schützenswertem Ortsbild und dem entsprechenden Hintergrund, resp. dem Horizont.

brunnengasse 60
postfach
3000 bern 8

t: 031 311 03 02
f: 031 312 38 01
info@svu-asep.ch
www.svu-asep.ch

Wir schlagen daher für das ISOS eine generelle, maximale Hintergrund-Distanz von zwei - drei Kilometern vor.

Am Beispiel von Schlatt-Haslen (AI) lässt sich unser Antrag genauer begründen: Die Erhaltungsziele zum Objekt «Schlatt» in der Gemeinde Schlatt-Haslen (AI) sind nach unserer Ansicht zu präzisieren. Dies, damit keine Fehl- oder Überinterpretationen des ISOS vorgenommen werden (Zitat: ISOS Nr.: 0391):

«Um die Silhouette des Weilers zu erhalten ist für den Ortsbildhintergrund ein absolutes Bauverbot zu erlassen.»

Diese Forderung nach einem «absoluten Bauverbot» erscheint uns zu radikal – in erster Linie räumlich zu wenig exakt definiert! Die Formulierung bleibt in Bezug auf folgende zwei Fragen unklar:

- Von wo aus wird die «Silhouette des Weilers» regelmässig betrachtet und
- Bis in welche Entfernung ist der genannte Ortsbildhintergrund relevant?

Besser (und vor allem präziser als im Falle von Schlatt) ist die Eingrenzung des Bauverbotes im Falle von Därstetten: Kirche/Moos (BE) formuliert (Zitat: ISOS Nr.: 0585):

«Ein absolutes Bauverbot für den bisher unverbauten Wieshang im Nahbereich der beiden (ISOS-Objekte) erlassen.»

Mit anderen Worten: es sollte nicht mit ISOS und BLN «flächendeckend doppelt gemoppelt» werden. Ein allfälliger Sichtschutz, resp. Schutz eines Ortsbild-«Hintergrundes» sollte jedoch nicht als Argument – beispielsweise gegen mögliche Windenergieanlagen auf entfernteren Höhenzügen – herhalten.

Ausserdem können wir sämtliche weiteren Bestimmungen der Verordnung, die das ISOS für sich alleine definieren, mit voller Überzeugung unterstützen. Gleich wie unsere Schwesterverbände: Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein (sia) und Bund Schweizer Architekten (BSA) sehen wir das ISOS als Instrument des Bundes. Die Verantwortung für Aufbau und die interkantonal koordinierte Nachführung des ISOS ist eine Bundesaufgabe: Eine Ausdehnung auf Ortsbilder von lokaler oder regionaler Bedeutung würde das Inventar zu sehr belasten und dessen Bedeutung schmälern. ISOS kann allenfalls Orten, die nicht darin erfasst sind, als Vorlage für eine lokale, auf die eigenen Qualitäten zugeschnittene Inventarisierung dienen.

Ebenfalls begrüssen wir die Harmonisierung der drei erwähnten Bundesinventare in technischer Hinsicht ausdrücklich.

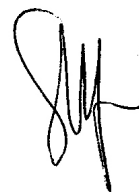
Mit bestem Dank für Ihre geschätzte Kenntnisnahme unserer Anträge, Anmerkungen und Hinweise.

Für den Vorstand des svu|asep:



Matthias Gfeller, Delegierter
für Vernehmlassungen und Rechtsfragen

Dr. sc. techn. ETH,
matthias.gfeller@bluewin.ch
Tel.: 052 / 202 86 70



Stefano Wagner,
Präsident svu|asep

Ing. Agr. Dipl. ETH/SIA
Raumplaner NDS-ETHZ



Genève, le 13 mars 2019

Le Conseil d'Etat

1004-2019

Département fédéral de l'intérieur DFI
Monsieur Alain BERSET
Conseiller fédéral
Secrétariat général SG-DFI
Inselgasse 1
CH-3003 Bern

Concerne : révision de l'ordonnance concernant l'inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS) - consultation fédérale

Monsieur le Conseiller fédéral,

Le Conseil d'Etat de la République et canton de Genève vous remercie pour votre invitation à participer à la procédure de consultation sur la révision de l'ordonnance concernant l'inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS).

Le canton de Genève est favorable à ce projet d'ordonnance et salue la qualité du document qui apporte une définition plus précise des sites inventoriés et améliore la lisibilité de la systématique de l'ISOS.

Une mise à jour de l'OISOS, adoptée en 1981 dans sa version initiale, constitue, aujourd'hui, une démarche nécessaire pour améliorer l'identification et la préservation des sites construits d'importance nationale, dans un contexte de croissance urbaine en constante progression. Si le Conseil d'Etat relève que cette révision n'entraînera pas de modification sur le plan du droit matériel, il constate avec satisfaction qu'elle prévoit l'établissement d'un catalogue contraignant de critères concernant les objets à relever ainsi que l'inscription des principes méthodologiques pour l'évaluation des sites construits et de leurs objectifs de conservation. Cette adaptation en profondeur de l'OISOS facilitera sa mise en œuvre et contribuera à une meilleure sécurité juridique tant pour les propriétaires que pour les collectivités. Elle répond également à un souci d'uniformisation, en consolidant la jurisprudence rendue dans ce domaine depuis plusieurs années, ce dont le Conseil d'Etat ne peut que se féliciter.

Toute demande d'information complémentaire peut être adressée à Madame Sabine Nemec-Piguet, directrice générale de l'office du patrimoine et des sites (Tél. +41 22 546 61 01 ou courriel : sabine.nemec@etat.ge.ch).

Vous souhaitant bonne réception de la présente, veuillez croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'expression de notre haute considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :



Michèle Righetti

Le président :



Antonio Hodgers



LE CONSEIL D'ÉTAT

DE LA RÉPUBLIQUE ET
CANTON DE NEUCHÂTEL

Par courriel : isos@bak.admin.ch
Département fédéral de l'intérieur DFI
Chancellerie fédérale
Palais fédéral ouest
3003 Berne

Révision totale de l'ordonnance concernant l'inventaire des sites construits à protéger en Suisse (OISOS) : ouverture de la procédure de consultation

Madame, Monsieur,

Le 30 novembre 2018, le Conseil fédéral chargeait le Département fédéral de l'intérieur (DFI) de consulter les cantons, les partis politiques et les associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne, et autres milieux intéressés sur la révision totale de l'ordonnance concernant l'inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS), jusqu'au 15 mars 2019.

Le gouvernement neuchâtelois vous remercie de l'associer à la procédure et a l'avantage de vous transmettre sa prise de position après avoir consulté ses services spécialisés.

Remarques générales

En vertu de l'article 78 de la Constitution fédérale, la Confédération est tenue, dans l'accomplissement de ses tâches, de ménager et de préserver les paysages, la physionomie des localités, les sites historiques et les monuments naturels et culturels, si l'intérêt public l'exige. Conformément à la destination que lui confère la loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN), l'ISOS recense et documente les sites les plus remarquables dans toute la Suisse selon des critères uniformes. Cet inventaire constitue une base de décision pour la planification et les projets de construction, transformation, rénovation, renforcé par l'ATF Rüti.

Le canton de Neuchâtel accorde une grande importance au patrimoine et compte de nombreux sites construits ISOS repris dans son plan directeur cantonal (fiche R_35) et mis en œuvre dans les plans et règlements d'urbanisme communaux, qu'il s'agisse de sites d'importance nationale, régionale ou locale. Deux de ses villes, Le Locle et La Chaux-de-Fonds, sont inscrites depuis dix ans sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO, ce qui montre clairement l'importance patrimoniale exceptionnelle de leur urbanisme et de leur architecture.

NE

La préservation de ces intérêts et une haute qualité architecturale lors d'interventions de transformation ou de construction sont la règle pour pérenniser cette reconnaissance. Mais les villes et les agglomérations doivent également répondre à d'autres défis majeurs comme celui du développement vers l'intérieur, la prise en compte du vieillissement de la population ou encore de la transition énergétique et de la protection contre les nuisances environnementales. Des compromis sont parfois nécessaires. Fort heureusement, le patrimoine peut, dans la plupart des cas, non seulement être préservé, mais souvent également être valorisé à travers des projets de grande qualité.

Il est essentiel à nos yeux que les autorités cantonales et communales conservent une marge d'appréciation pour la pesée des intérêts entre les différents enjeux en présence. L'inventaire ISOS modernisé dans sa forme et son contenu constitue à cet égard une base précieuse.

Les cantons se sont fortement engagés ces dernières années dans les réflexions sur la mise en œuvre de la loi sur la protection de la nature (LPN) et des diverses ordonnances d'application. Cet effort mérite d'être poursuivi et concrétisé afin de renforcer la sécurité juridique et une mise en œuvre coordonnée des différentes politiques publiques. Dans ce cadre, il y a lieu de tenir compte de l'initiative Eder, laquelle propose d'adapter l'article 7, alinéa 3 LPN comme suit : « L'expertise constitue une des bases dont dispose l'autorité de décision, qui inclura dans sa pesée tous les intérêts en présence et l'appréciera ».

Nous saluons la volonté de clarifier les éléments techniques qui composent l'ISOS ainsi que la manière dont ceux-ci doivent être appréciés, sous réserve de remarques de détail, article par article. Les sites construits d'importance nationale contribuent largement à la qualité et à l'identité du territoire urbanisé et influencent positivement l'attractivité de certains bâtiments ou de quartiers entiers, ce qui rencontre également les intérêts de l'économie. Mais il peut aussi arriver que les sites construits d'importance nationale limitent le développement de l'urbanisation et empêchent la réalisation de certains projets. C'est la raison pour laquelle, il est essentiel que les autorités et les tiers disposent de bases solides pour tenir compte le plus en amont possible de ces enjeux dans la planification et les projets, et le cas échéant être en mesure d'effectuer une pesée des intérêts circonstanciée au sens de l'OAT.

Remarques article par article

Article 1 Inventaire fédéral

Proposition (ajout)

⁴ L'ISOS est complété par des listes de sites d'importance régionale et locale. Ces sites ne font pas partie de l'inventaire fédéral, mais leur rôle pour la préservation du patrimoine et du paysage est reconnu et pris en compte par les cantons et les communes.

Article 4 Collaboration

Le réexamen et la mise à jour de l'ISOS impliquent une coordination entre les différents services spécialisés dans les cantons, pas seulement les services cantonaux responsables de l'ISOS.

Contrairement à l'ordonnance sur les voies historiques (OIVS) et à l'ordonnance sur les inventaires fédéraux à protéger (OIFP), lesquelles stipulent à leurs articles 4 que les cantons veillent à ce que le public soit lui aussi impliqué de manière adéquate, l'OISOS prévoit de laisser les cantons décider de la consultation d'autres milieux. Il convient à tout le moins de remplir le devoir d'information de la population prévu par la LAT lors de la révision des inventaires, vu les implications sur les instruments de planification et les projets de construction.

Proposition

¹ Il importe que les **cantons** soient impliqués suffisamment tôt lors du réexamen et de la mise à jour de l'ISOS au sens de l'article 5, alinéa 2 LPN, ainsi que des modifications mineures dans la description des objets selon l'article 3 de l'ordonnance.

² La formulation de l'article 4 OIVS et OIFP doit être reprise.

Article 5 Sites construits et parties de site

Les termes « intrinsèque » et « extrinsèque » ne sont pas courants. Il convient d'adapter le texte de manière à ce qu'ils soient compréhensibles sans avoir besoin de recourir à d'autres documents (remarque également valable pour l'art. 9).

Article 6 Catégories d'agglomérations

La notion d'agglomération étant définie par ailleurs par l'ARE sur la base de critères statistiques établis par l'OFS, il nous semble délicat d'utiliser cette terminologie pour toutes les catégories de sites bâtis, notamment concernant les villages, les hameaux et les cas particuliers.

Article 8, alinéa 4, lettre a

La formulation utilisée dans le rapport explicatif est préférable à celle retenue dans l'ordonnance, pour exprimer le rapport entre le tissu bâti et son environnement proche et loin.

Proposition

Remplacer « qualités topographiques » par « **qualités de situation** ».

Article 9, alinéa 5 Critères pour l'évaluation des parties de sites et objectifs de sauvegarde

La différence entre valeur intrinsèque et valeur extrinsèque est difficilement compréhensible et discutable. La référence à cette dernière ne doit pas être utilisée pour déroger aux réglementations cantonales et communales en vigueur, lesquelles exigent au minimum une intégration globale satisfaisante. En ce qui concerne les parties de la ville qui ne nécessitent pas la conservation d'une substance, d'une structure ou d'un caractère, il n'existe aucun fondement juridique permettant au droit fédéral d'intervenir sur la classification et les prescriptions en droit cantonal.

Proposition

L'alinéa 5 devrait être remanié, voire supprimé.

Article 10 Tâches de la Confédération et intérêts nationaux

Cet article s'appuie sur plusieurs articles LPN et mélange plusieurs notions, à savoir des tâches de la Confédération (liste non exhaustive) et des intérêts d'importance nationale susceptibles d'évoluer au cours du temps au gré de la jurisprudence. Ces vingt dernières années, l'étendue des tâches de la Confédération n'a cessé de croître et cette évolution semble se poursuivre. Cela est particulièrement problématique en l'absence de relation causale entre l'intérêt national et la nature de l'objet.

Proposition

Une analyse systématique des tâches de la Confédération, de leur application et interprétation par les tribunaux et leurs répercussions serait nécessaire pour que règne une plus grande sécurité juridique et de planification, au profit de la densification vers l'intérieur et de la coordination entre urbanisation et transports souhaitées tant par la Confédération et les cantons, que par la population suisse.

Article 10, alinéas 1 et 2

Cet article formalise le fait que, en présence de deux intérêts opposés de même valeur, c'est l'intérêt de sauvegarde de l'objet figurant à l'ISOS qui prime automatiquement. Cette interprétation est en contradiction avec l'article 6 LPN qui autorise un certain écart par rapport à l'obligation de conserver l'objet intact dans les conditions fixées par l'inventaire lorsque des intérêts équivalents ou supérieurs s'opposent à cette conservation. En cas d'intérêts équivalents, l'autorité a le droit de mettre à profit sa marge d'appréciation. La restriction contenue dans l'ordonnance n'est pas admissible, car elle porte grandement atteinte aux marges de manœuvre des cantons, et doit dès lors être corrigée.

Proposition

¹ Les interventions qui n'ont pas d'effets sur la réalisation des objectifs de sauvegarde ne représentent pas une altération et sont admissibles. De légères altérations sont également admissibles si elles sont justifiées par un intérêt **équivalent ou supérieur** à l'intérêt à protéger l'objet.

² De graves altérations des objets au sens de l'article 6, alinéa 2 LPN ne sont admissibles que si elles sont justifiées par un intérêt d'importance nationale **équivalent ou supérieur** à l'intérêt à protéger l'objet.

Article 10, alinéa 4

L'ISOS est plus dynamique que la LPN. Au fil du temps figurent de nouveaux objets à protéger. Lors d'interventions sur des objets ISOS, **la culture du bâti** joue un rôle important, pourtant cette notion n'est pas mentionnée. La formulation propre à l'IFP « le remplacement adéquat, si possible à l'intérieur de l'objet » ne saurait être transposée à l'ISOS.

Proposition

Il y a lieu de revoir l'alinéa et trouver des formulations autonomes, adaptées à l'ISOS, qui valorise la culture du bâti.

Article 11 Réduction des altérations

Cette disposition exige que les autorités compétentes examinent, dès que l'occasion se présente (lors de chaque planification, demande de permis de construire, octroi de concession ou autre autorisation) dans quelle mesure des altérations existantes peuvent être réduites ou supprimées. En d'autres termes, la disposition exige des cantons, comme tâche permanente, de gérer activement la restauration des sites construits au sens de l'ISOS, ce qui viole le principe de la garantie de la situation acquise en droit de l'aménagement du territoire, et les compétences des cantons. Une telle obligation est disproportionnée et tout simplement impossible à mettre en œuvre à l'intérieur du territoire urbanisé.

Proposition

L'article 11 doit être supprimé.

Article 12 Prise en compte par les cantons

L'ISOS est une base importante pour la planification directrice et les plans d'affectation. La 2^{ème} étape de la révision de la LAT prévoit expressément de renforcer la prise en compte des inventaires dans les instruments de planification (art. 6, al. 4). Tous les éléments de contenu n'ayant pas la même valeur, il y a lieu d'en distinguer la portée.

Proposition

¹ Les cantons tiennent compte de l'ISOS lors de l'établissement de leurs planifications, en particulier des plans directeurs, conformément aux articles 6 à 12 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT) **en fonction de son caractère obligatoire.**

Conclusions

Le canton de Neuchâtel salue le renforcement de l'ISOS pour la préservation des sites et des paysages et un développement vers l'intérieur durable et de grande qualité.

Il soutient également la révision des inventaires dans les différents cantons sur la base de critères uniformes inscrits dans une ordonnance. Les directives récentes concernant l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse restent valables pour expliquer la méthodologie (DISOS 2017).

Le texte proposé, rédigé en 16 articles sur le modèle des OIFP et OIVS, a le mérite d'exister, mais il doit encore être approfondi et adapté à la thématique spécifique.

Nous partageons l'avis que le projet actuel adopte un point de vue par trop unilatéral en termes de politique sectorielle et crée de nouveaux obstacles pour la pesée des intérêts, raison pour laquelle nous suivons la recommandation de la DTAP de le rejeter sous cette forme, dans la perspective d'une consolidation en partenariat avec les cantons.

En vous remerciant de l'attention portée à ces lignes, nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'expression de notre haute considération.

Neuchâtel, le 13 mars 2019

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
L. KURTH

La chancelière,
S. DESPLAND



Eidgenössisches Departement
des Inneren EDI

Bern, 13. März 2019

**Stellungnahme zur Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der
schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS)**

Sehr geehrter Herr Bundesrat Berset
Sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank für die Möglichkeit zur Revision der ISOS-Verordnung Stellung nehmen zu können. Dies tun wir hiermit fristgerecht.

Bei dieser Gelegenheit erlauben wir uns, den Verein Green Building Schweiz kurz vorzustellen: Der Verein Green Building Schweiz setzt sich seit seiner Gründung am 25. Juni 2010 zusammen mit seinen Mitgliedern für die Förderung des nachhaltigen Bauens und der Modernisierung durch energietechnische Sanierung und insbesondere Ersatzneubauten ein. Der Verein engagiert sich als unternehmerischer Impulsgeber für einen schonenden Umgang mit Ressourcen und setzt sich für die Energieeffizienz im Gebäudepark ein.

Im Vorfeld dieser Vernehmlassung hat der Verein eine Veranstaltung durchgeführt, um die Inhalte mit den Akteuren abzustimmen (vgl. Beilage 1).

Gerne nehmen wir zum Verordnungsentwurf wie folgt Stellung:

I. Grundsätzliche Überlegungen

Unserer Meinung nach ist der heute vorliegende Entwurf fortschrittlich. Ebenfalls sehen wir die Revision im Lichte des bundesgerichtlichen Leitentscheid Rüti ZH vom 1. April 2009, sowie dem Legalitätsprinzip als erforderlich an. Allerdings vertreten wir die Ansicht, dass der Entwurf weiter präzisiert werden könnte, indem die Baukultur zum einen und die traditionelle Dachlandschaft zum anderen weiter konkretisiert werden. Dies insbesondere auch daher, da die Steildachkonstellationen durch eine ästhetische und energieeffiziente Lösung wesentliche architekturelle Verbesserungen herbeiführt (vgl. Beilage 2). Dabei gelingt es insbesondere auch die Charakteristik der architektur-historischen Gebäude zu würdigen und weiter nachhaltig zu entwickeln.

1. Europäisches Landschaftsübereinkommen – zu wenig berücksichtigt

Wie Sie wissen, wurde das erste völkerrechtliche Übereinkommen, dass sich mit der Förderung, dem Schutz, der Pflege und der Gestaltung der europäischen Landschaften auseinandersetzt, durch die Eidgenössischen Räte im Herbst 2012 ratifiziert. Dieses Abkommen ist seit dem 1. Juni 2013 in Kraft. Inhaltlich verpflichten sich die Vertragsparteien, spezifische Massnahmen zur Förderung des Landschaftsschutzes zu erlassen (vgl. Art. 6). Die Vertragsparteien müssen, für die erfassten und bewerteten Landschaften nach Durchführung einer öffentlichen Anhörung, Landschaftsqualitätsziele festlegen (vgl. Art. 6 lit. d). Da die Erhaltungsziele (vgl. Art. 9 Abs. 4 VISOS) nach unserem Dafürhalten nicht ausreichend präzisiert wurden, stellt sich die Frage, ob das Europäische Landschaftsübereinkommen im Verordnungsentwurf rechtsgenügend berücksichtigt wurde. Daher erlauben wir uns, die in Ziff. II konkretisierten Anträge zu stellen.

2. Die Chancen aus der Erklärung von Davos²⁰¹⁸ – nicht ausgeschöpft

Die Schweiz hat mit der Organisation der Kulturministerkonferenz die Bedeutung der Baukultur unterstrichen. Der Baukultur kommt durch ihre Identifikationsfunktion eine zentrale Rolle zu. Im Rahme der Kulturministerkonferenz wurden in der der Erklärung von Davos, bedeutende Definitionen und Grundsätze zum Schutz der europäischen Baukultur festgelegt.

Im Verordnungsentwurf fehlen solche spezifische baukulturelle Definitionen. Diese Chancen der Erklärung von Davos sind auszuschöpfen und entsprechende Begriffe zur Baukultur in die Schweizer Rechtsordnung aufzunehmen.

3. Schweizer Baukultur– wird nicht ausreichend bewahrt und gefördert

Wenn Sie sich die Siedlungsentwicklung der letzten Jahre vor Augen führen, stellen Sie fest, dass es erforderlich ist, im Bereich der Schweizer Baukultur ein Zeichen zu setzen und baukulturelle Definitionen aufzunehmen. Die Schweizer Baukultur hat einen besonderen historischen Wert mit Identifikationscharakter und ist mit adäquaten Instrumenten zu schützen. Die VISOS stellt ein solches Instrument dar, welches dem Schutzbedürfnis gerecht werden kann. Damit der Begriff der Baukultur auch tatsächlich umgesetzt wird, ist es notwendig entsprechende Definitionen in die Rechtsordnung aufzunehmen.

Wir stellen folgende Anträge zur Anpassung der VISOS:

II. Spezielle Anträge und Bemerkungen

1. Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS)

- **Räumlicher Anwendungsbereich – Art. 5 Abs. 2 VISOS**

Antrag: Ergänzung:

*„Ortsbilder sind Siedlungen in ihrer Gesamtheit. Sie umfassen sowohl [...] landschaftsarchitektonisch gestaltete Freiräume oder Kulturland. **Zum Ortsbild gehören insbesondere auch äussere Siedlungen.***

Begründung: Wie Sie wissen, ist eine wesentliche Herausforderung der dynamischen Siedlungsentwicklung die Verwässerung der Ortsbilder mit ihrer Entfernung zum Ortskern. Traditionelle Dachformen werden immer seltener. Der räumliche Anwendungsbereich des Verordnungsentwurfes ist sehr umfassend, da von der Verordnung nicht nur der Ortskern betroffen ist, sondern Siedlungen in ihrer Gesamtheit Objekt der VISOS sind. Der umfassende Anwendungsbereich, kann eine Chance für den Schutz des Ortsbildes darstellen, wenn für die umliegenden Räume die gewünschten baukulturellen Kriterien (Bsp. Steildach) ausdrücklich festgehalten werden. Orientiert sich der Neu- oder Umbau an einer historischen Gestaltung, kann dem einheitlichen Ortsbildschutz ausreichend Rechnung getragen werden. Daher ist die Bestimmung dahingehend zu präzisieren, dass das Ortsbild auch die Landschaftsräume ausserhalb des Ortskernes umfassen.

- **Kriterien für die Bewertung von Ortsbildern – Art. 8 Abs. 3 VISOS**

Antrag: Neuer Art. 8 Abs. 3 lit. d.:

baukulturelle Qualitäten.

Begründung: Da die baukulturelle Qualitäten ein unerlässliches Kriterium für die Bewertung eines Ortsbildes darstellt, ist dieses Kriterium zwingend aufzunehmen.

Ebenfalls ist es möglich, dass die Bewertung der Ortsbildteile aufgrund anerkannter Kriterien, zur Definition der Schweizer Baukultur führen kann.

- **Bewertung von Ortsbildteilen – Art. 9 Abs. 3 VISOS**

Antrag: Ergänzung:

*„Ortsbildteile mit intrinsischem Wert werden nach ihrem räumlichen, architekturhistorischen und **baukulturellen Qualitäten**, ihrem Stellenwert im Ortsbild und ihrem Erhaltungszustand bewertet.“*

Begründung: Der Begriff der baukulturellen Qualität ist als Kriterium für die Bewertung von Ortsbildteilen aufzunehmen. Unbestritten ist, dass das Steildach zwingender Bestandteil der Schweizer Baukultur ist. Hingegen erfüllen neuwertige Flachdachkonstruktionen diese Anforderung nicht.

- **Erhaltungsziele – Art. 9 Abs. 4 lit. b VISOS**

Antrag: Ergänzung:

*„Erhalten der Struktur; insbesondere **strukturelle Elemente der Dachgestaltung mit baukulturellem Bezug (geneigte Dachformen u.ä);“***

Begründung: Die Dachgestaltung, insbesondere geneigte Dachformen, ist ein zentrales Element und Merkmal der Schweizer Baukultur. Daher ist es notwendig, dass diese wesentlichen Strukturelemente klar festgelegt werden. Wird diese Präzisierung in der Verordnung nicht umgesetzt, ist Art. 28 Abs. 4 lit. c VISOS entsprechend zu ergänzen.

- **Erhaltungsziele – Art. 9 Abs. 4 lit. c VISOS**

Antrag: Ergänzung:

„Erhalten des Charakters; insbesondere baukulturelle Charakteristiken (Schrägdächer u.ä. traditionelle Dachformen)

Begründung: Die Baukultur beeinflusst den Charakter eines Ortsbildes massgeblich. In diesem Sinne ist es wichtig, dass die baukulturellen Charakteristiken erhalten bleiben. Wird diese Präzisierung in der Verordnung nicht umgesetzt, ist Art. 28 Abs. 5 lit. a WISOS entsprechend zu ergänzen.

- **Erhaltungsziele – Art. 9 Abs. 4 lit. d VISOS**

Antrag: Neuer Art. 9 Abs. 4 lit. d.:

Erhalten der Baukultur.

Begründung: Auflagen der Rechtsordnung auf sämtlichen Stufen die vorschreiben, dass die Struktur, der Charakter und die Baukultur eines Ortsbildes zu erhalten sind, tragen den schützenswerten Ortsbildern ausreichend Rechnung, stärken die Rechtssicherheit für Kantone und Gemeinde und stehen der baulichen Entwicklung nicht entgegen.

- **Ziel der Umsetzung der Erhaltungsziele – Art. 9 Abs. 6 VISOS**

Antrag: Ergänzung:

„Mit der Umsetzung der Erhaltungsziele soll erreicht werden, dass die Qualitäten der Ortsbilder ungeschmälert erhalten bleiben, jedenfalls aber die grösstmögliche Schonung erfahren. Die Erhaltungsziele können auch ausserhalb der geschützten Ortsbilder als baukulturelle Leistungsziele dienen.

Begründung: Mit dieser Formulierung ist es möglich, dass das Erhaltungsziel so ausgeweitet wird, dass es als Leistungsziel für nicht von der ISOS umfassten Ortsbilder dienen kann. Diese Ergänzung versteht sich selbstverständlich nicht als direkt anwendbar für Ortsbilder, für die die ISOS nicht anwendbar ist, sondern als Wegleiter für einen umfassenden Schutz der Schweizer Landschaften.

2. Weisungen über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung ISOS (VISOS)

- **Art. 20 lit. a WISOS**

Antrag: Änderung:

Es ist primär auf das Erscheinungsbild zum Zeitpunkt der Inventarisierung abzustellen. Ergibt sich aus der Siedlungsentwicklung ein erhaltenswerter baukultureller Wert, ist die Siedlungsgeschichte gleichwertig mit der heutigen Ortsgestalt zu beurteilen.

Begründung: Bei der Anwendung und Gewichtung der Kriterien sollte eine ausgeglichene Interessenabwägung zwischen dem Erscheinungsbild und der Siedlungsentwicklung angestrebt werden. Die Schweizer Ortschaften haben sich über Jahrhunderte entwickelt und werden sich auch in Zukunft weiterentwickeln.

- **Art. 28 Abs. 4 lit. c WISOS**

Antrag: Ergänzung:

*„Spezielle, an den historischen Baubestand angepasste Zonenvorschriften erlassen (Nutzung, Ausnützung, Gebäudehöhe, Geschosszahl, **traditionelle Dachgestaltung**, evtl. weitere Faktoren festlegen) zum Erhalt der wesentlichen strukturbildenden Elemente.“*

Begründung: In vielen kommunalen Baureglementen fehlen konkrete Gestaltungsbestimmungen, insbesondere Vorschriften zur Dachgestaltung. Im Ergebnis führt dies dazu, dass die Schweizer Dachlandschaft immer mehr verschwindet. Daher ist es wichtig, dass in den Weisungen festgelegt wird, dass die Zonenvorschriften die traditionelle Dachgestaltung vorsehen.

- **Art. 28 Abs. 5 lit. a WISOS**

Antrag: Ergänzung:

*„Spezielle, an den im Bautengemisch wesentlichen Altbaubestand angepasste Zonenvorschriften (Nutzung, Ausnützung, Gebäudehöhe, Geschosszahl, **traditionelle Dachgestaltung**, evtl. weitere Faktoren festlegen) zum Erhalt der wesentlichen strukturbildenden Elemente.“*

Begründung: In vielen kommunalen Baureglementen fehlen konkrete Gestaltungsbestimmungen, insbesondere Vorschriften zur Dachgestaltung. Im Ergebnis führt dies dazu, dass die Schweizer Dachlandschaft immer mehr verschwindet. Daher ist es wichtig, dass in den Weisungen festgelegt wird, dass die Zonenvorschriften die traditionelle Dachgestaltung vorsehen.

III. Zusammenfassende Schlussfolgerungen und weiteres Vorgehen

Wir bedanken uns noch einmal für die Gelegenheit, zu diesem Vernehmlassungsentwurf Stellung zu beziehen und beantragen den Entwurf im Sinne unserer Änderungsvorschläge zu überarbeiten.

Die Erkenntnisse zur vorliegenden Eingabe wurden insbesondere an der Veranstaltung zum Thema „Baukultur und Verdichtung“ vom 4. März 2019 mit den anwesenden Spezialisten erstellt (vgl. Beilage 1).

Ebenfalls möchten wir auf die Gelegenheit hinweisen, mit unseren Spezialisten an den relevanten Themen konstruktiv zusammen zu arbeiten. Besten Dank für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Weiter stellen wir uns gerne zur Verfügung, weitere gemeinsame Massnahmen zu überlegen, zum einen wie die Davos Erklärung²⁰¹⁸ in der Gesetzgebung umgesetzt werden kann und zum einen das Bewusstsein der Bevölkerung zu diesen baurechtlich relevanten Themen gestärkt werden kann.

Mit freundlichen Grüssen

Verein Green Building Schweiz

A blue ink signature, likely of Peter Burkhalter, written in a cursive style.

Peter Burkhalter

Geschäftsführer

Beilage:

- Beilage 1 Berichterstattung Baukultur und Verdichtung – Tagung vom 4. März 2019
- Beilage 2 Broschüre Panatron

Baukultur und Verdichtung – Tagung vom 4. März 2019



Green Building Schweiz

In Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Kultur (BAK)
und Raiffeisen Forum Schweiz.

Baukultur und Verdichtung

Einleitung

Am 4. März fand die erste nationale Tagung zu Baukultur und Verdichtung statt. Zum Austausch aufgerufen hatte der Verein Green Building, der sich seit 2010 für nachhaltiges Bauen in der Schweiz stark macht. Gemeinsam mit dem Fachpartner Bundesamt für Kultur (BAK) und rund 60 Entscheidungsträgern aus Politik, Architektur und Baubranche galt es eine Zwischenbilanz zu ziehen:

Wo stehen wir heute im Spannungsfeld von Verdichtung und Baukultur? Hat die Dichte der Ästhetik geschadet? Welche raumplanerischen Massnahmen sind gefordert und wie können wir die energietechnischen Anforderungen identitätsstiftend umsetzen?

Nach einer kurzen Begrüssung durch Gastgeber Simon Reber, Leiter Veranstaltungen & Events Raiffeisen Forum, leitete Dr. Peter Burkhalter, Geschäftsführer von Green Building, ins Thema ein und betonte die Wichtigkeit der Diskussion und des Austausches unter den beteiligten Interessensgruppen. Nur wenn Architekten, Denkmalpfleger und Baubranche an einem Strick ziehen, kann Bauen zu Kultur werden und nachhaltige Verdichtung entstehen.

Zum Auftakt sprach Oliver Martin, Leiter Heimatschutz und Denkmalpflege des BAK, in seinem Inputreferat über die Bedeutung von Baukultur und die dafür erforderliche Balance von Technik, Ökonomie und Kultur. Im Anschluss diskutierte er die zentralen Herausforderungen mit Stefan Cadosch, Präsident des Schweizerischen Ingenieur- und Architektenvereins (SIA); Balz Halter, Verwaltungsratspräsident der Halter AG und Peter Schilliger, Nationalrat FDP Kanton Luzern und Geschäftsleiter der Herzog Haustechnik AG.

Die Berichterstattung gibt im Folgenden die Kernaussagen der Tagung wieder und soll den Zweck einer Zwischenbilanz erfüllen.



Referat

Oliver Martin, Leiter Heimatschutz und Denkmalpflege des BAK, stellte in seinem Inputreferat über Baukultur die drei Begriffe Authentizität, Qualität und Wohlbefinden ins Zentrum.

Authentizität



Kulturelle Erbe allgemein ist eine Prämisse der Baukultur. Werte der Substanz, der Echtheit, der Struktur und sind identitätsstiftend und vermitteln einen Charakter.

Entscheidend dabei ist das Überwinden der althergebrachten Trennung von Denkmalpflege und innovativer Entwicklung.

Martin betonte, dass auch die Transformation eines Objektes eine Entwicklungsstrategie darstelle, nicht nur ein Neubau. Weiter hätten neue Prämissen der Raumentwicklung in der Schweiz zur Folge, dass wir immer mehr im Bestand bauen. Dabei gelte es nebst der Authentizität auch auf die Qualität zu achten.

Qualität

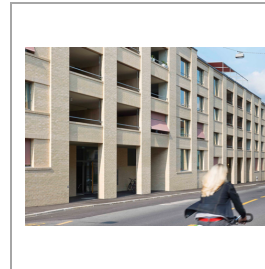


Im Zusammenhang mit Baukultur geht es dabei um Massstab, um Materialität und Intensität der räumlichen Bezüge und deren Intensität.

Qualität ist nichts Absolutes, sondern das Resultat einer Auseinandersetzung einer Debatte – eine kollektive Anstrengung aller Akteure..

Letztendlich gehe es aber beim Bauen um die Befriedigung der menschlichen Bedürfnisse, einerseits der funktionalen aber auch der sozialen, psychologischen und kulturellen. Kurz: Raumplanung und Städtebau dienen dem Wohlbefinden der Menschen.

Wohlbefinden



Ziel ist es, eine hohe Lebensqualität herzustellen und eine soziale Kohäsion zu finden. Städtebau ist Raumplanung mit Qualität. Nicht nur im Zentrum, auch in der Agglomeration, in Zwischen- und Mittelzonen.

Der pessimistischen Aussage, dass die Schweiz in den letzten Jahrzehnten einen Verlust an Qualität und Baukultur erlitten habe («die grosse Masse ist trivialisiert worden»), begegnete Martin kämpferisch: er sieht die Innovation des Bauens und der Qualität als strategischen Imperativ, den es hochzuhalten gilt. Dabei müsse der Mensch, der Nutzer mit seinen Bedürfnissen, im Zentrum stehen. Weiter betonte Martin die Wichtigkeit von Partizipation und Interdisziplinarität: gerade beim Verdichteten Bauen könne eine hohe Akzeptanz in der Bevölkerung gelingen, wenn im Prozess mehrschichtig vorgegangen werde und sich alle verantwortlich fühlen.

Orientierung bei der Frage nach dem Wert bietet dabei das Inventar der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung der Schweiz (ISOS). Häufig kritisiert und als «Verhinderer» verstanden, diene das Instrument der Bewertung des Baubestandes nach objektiven Kriterien und fördere so die Auseinandersetzung mit vorhandenen Werten.



Denn – so Martins Abschlussvotum – Ziel der Verdichtung dürfe letztlich nicht die Dichte an sich sein, sondern eine qualitätsvolle Verdichtung. Oliver Martin, Leiter Heimatschutz und Denkmalpflege des BAK, an der Tagung „Baukultur und Verdichtung“ vom 4. März 2019

Die Podiumsdiskussion

Vor gut einem Jahr haben am WEF in Davos die Kulturminister zahlreicher Länder, darunter die Schweiz, die *Davos Declaration* unterzeichnet – das Weissbuch der Baukultur. Mit dieser politischen Verankerung wurde der Auseinandersetzung mit Baukultur Gewicht verliehen werden. Die Diskussion, wie wir zu qualitäts- und identitätsstiftenden Siedlungen kommen, solle gemeinsam mit der Politik und der Baubranche erfolgen, so der Appell.

Die von Green Building Geschäftsführer Dr. Peter Burkhalter moderierte Podiumsdiskussion leistete ihm Folge und vereinte nebst dem Referenten Oliver Martin den Bauunternehmer Balz Halter, Nationalrat Peter Schilliger und den Präsidenten der SIA Stefan Cadosch auf einem Podium.



10 Fragestellungen

1. Was halten Sie von der baulichen Entwicklung der Schweiz in den letzten Jahrzehnten?

Cadosch und Martin waren sich einig, dass viel Belangloses gebaut und ganze Gebiete trivialisiert worden waren. Es sei allerdings nicht richtig, daraus zu schliessen, dass zuviel gebaut worden sei, letztlich müsse man fürs Bedürfnis bauen. Die wichtige Frage sei letztlich immer „was“ und „wie“ gebaut werde – Reparaturprojekte seien beispielsweise eine Chance, einem Ort wieder eine klare Identität zu geben.

2. Welches sind die wichtigsten baukulturellen Qualitätskriterien?

Viele Faktoren führen zu guter Baukultur, es gibt kein Rezeptbuch, was Baukultur ausmacht. Darin waren sich alle Teilnehmer einig. Und deshalb, so führte Stefan Cadosch aus, seien Architekten auch nicht die alleinigen Hüter der Baukultur, wie sie manchmal selber glauben. Wenn es ein Rezept gäbe, so sei es den Diskurs zu fördern. Baukultur ist nicht messbar und lebt von der aktiven Auseinandersetzung aller Beteiligten. Balz Halter ergänzt, dass sich die Bauunternehmer ihrer Verantwortung für die Entwicklung der Schweiz gewahr sind und das Bewusstsein für Qualität schon länger da sei.

„Qualität ist kein Hemmschuh, sondern unser Bestreben“ – Balz Halter, Verwaltungsratspräsident der Halter AG

3. Wie würden Sie Baukultur fördern?

Baukultur als gesellschaftliche Entwicklungsform braucht den Dialog, diesen müsse man mehr fördern, so das Credo der Runde. " Cadosch

gab beispielsweise zu bedenken, dass Baukultur im Feuilleton der Zeitungen kaum noch eine Rolle spiele, da seien alle mitschuldig und müssten den Dialog offener führen. Martin seinerseits führte aus, es gelte sich mehr dem öffentlichen Raum zu widmen – und zwar im Sinne der Stadtplanung. Was er bemängle, sei das vielfach beobachtete Delegieren der „Aufgabe Baukultur“ an den Bauherren. Dabei sei es von eminenter Wichtigkeit, vermehrt Städtebau zu betreiben und bereits im Rahmen einer guten städtebaulichen Planung festzulegen, wo verdichtet werden soll und wo nicht. Die Industrie könne letztlich nicht aufholen, wo gar keine städtebauliche Planung vorliege.

Schillinger wiederum betonte die föderalistische Struktur: Baukultur sei elementar fürs Umfeld und wichtige Entscheide müssten auf kommunaler Ebene vor Ort gefällt werden, nicht in Bundesbern.



Moderator Burkhalter nahm den Ball auf und adressierte die nächste Frage direkt an den im Publikum anwesenden Gemeindepräsidenten von Münsingen, Beat Moser.

4. Wie kann eine Gemeinde ihre baukulturelle Qualität verbessern?

Münsingen stehe mitten im städtebaulichen Prozess „Münsingen 2030“, so Moser. Dabei sei es essentiell, ganzheitlich zu denken. So habe man bsp. Einen Denkmalschutz vom Volk bekommen als es um die Verdichtung eines Areals ging, das in einer Einfamilienzone geplant war.

Es brauche Fingerspitzengefühl und nicht nur ökonomische Überlegungen. Lukas Bühlmann, Direktor des Raumplanungsverbandes EspaceSuisse, schlug in die gleiche Kerbe: Gemeinden müssen überlegen, wo Verdichtung sinnvoll geschaffen werden könne.

*„Die Zeiten des unüberlegten
Neueinzonens am Siedlungsrand sind
vorbei“ – Lukas Bühlmann, Direktor EspaceSuisse*

Baukultur heisse auch, Freiräume und Langsamverkehr im städtebaulichen Konzept mitberücksichtigen. Cadosch schliesst mit der Bemerkung, die drei Feinde der guten Baukultur seien Zeit, Spekulation und Gesetzgebung. Alle drei müssten stets mitberücksichtigt werden.

5. Wie kann der Investor die Baukultur fördern?

Martin erwähnte lobend, dass er viel mit institutionellen Investoren arbeite, welche die Baukultur sehr bewusst pflegen. Diese hätten auch Interesse an einem qualitätssichernden Verfahren, denn er kenne genug Beispiele von fallierenden Projekten, bei denen Einwände von Interessensgruppen im Nachgang ein Projekt sabotiert hätten. Ein Investor wolle dies ebenso verhindern und setze deshalb auf Partizipation. Doch das Verfahren berge Risiken, was leider auch wieder dazu führe, dass einige das partizipative Element frustriert wieder fallen lassen und sich um die Rendite kümmern.

Die Publikumsfrage, ob denn eine rechtzeitige Einbindung fehle, verneinte Martin und führte aus, dass die Einladung zur Teilnahme teils sogar ausgeschlagen werde, um sich von vornherein den Rekursweg offenzuhalten.

Ein Kommentar aus dem Publikum verwies abschliessend daraufhin, dass 50% der Bauherren private Eigentümer seien, die weder über die Zeit noch das Geld verfügten, um Baukultur zu fördern und selbst wenn sie es täten, an der Bewilligungsfähigkeit scheitern würden. So sei beispielsweise ein aussergewöhnliches Dach kaum durchzubringen. Es folgte ein Exkurs über Dachformen (siehe: Fokus Steildach).

6. Wie könnten die Rahmenbedingungen für Verdichtung mit hoher Baukultur verbessert werden?

Oliver Martin gab sich überzeugt, dass Baukultur nicht mit Hilfe von Merkblättern entstehe. Es gelte vielmehr die Entscheidungsträger auf Gemeindestufe, welche über grosse Autonomie verfügen und sich ihrer Möglichkeiten teils gar nicht bewusst seien, zu befähigen, den Diskurs zu führen.

Schillinger ergänzte die Diskussion um die wichtige Ebene der Energiepolitik. Viele wollten eine energieeffizientere Nutzung, doch kleine Bauherren würden häufig nicht weiterkommen, da sie mit Einsprüchen und Schutzperimeter eingedeckt würden. Grosse Institutionen hätten es wesentlich leichter als Privatpersonen, mit allen Akteuren eine Lösung zu finden.

Aus der Warte der Architekten fügte Cadosch an, sei man stets bestrebt ästhetische Lösungen zu finden, auch für Photovoltaik. Nach rund 30 Jahren der Entwicklung sei dies heute möglich - seine Aussage wurde umgehend aus dem Publikum sekundiert:

*„Ästhetik und Energieeffizienz lassen sich kombinieren“, – S. Müller, Verkaufsleiter
Deutschschweiz Gasser Ceramics (Panotron)*

Fokus Steildach

75% der Neubauten in der Schweiz sind Flachdächer. Das Steildach hat in der Vergangenheit an Bedeutung verloren, weil der Bau eines Hauses mit Flachdach für Privatpersonen den Weg des geringsten Widerstandes bedeutete. Wer Solaranlagen bauen wollte, dachte gar nicht erst an Steildächer.

Heute ist das überholt: Felix Egger, CEO von Velux Schweiz, Marktführer für Dachfenster in der Schweiz, bestätigt, dass es energieeffiziente Lösungen für Steildächer gibt. Aber damit nicht genug, alle Diskussionsteilnehmer waren sich einig, dass Steildach Teil der Baukultur unseres Landes ist.

" Steildach ist Baukultur. Es hat einen identitätsstiftenden Charakter." – Oliver Martin, Leiter Sektion Heimatschutz und Denkmalpflege (BAK)

Gemäss Cadosch habe es 100 Jahre Flachdach gebraucht, damit wir Schweizer das Steildach wieder „sexy“ finden. Heute werde eine sanfte Verdichtung, wie durch das Anheben eines Steildaches, in der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen. Das erhöhe die Akzeptanz. Es gebe nichts hilfloseres als kommunale Gesetzgebung, die eine Dachneigung vorschreiben wolle.



7. Wieso steht das ISOS derzeit im Fokus?

Es sei staatlich verordnet und damit für einige unbequem, so Cadosch, doch ermögliche es in gewissen Gemeinden überhaupt erst die Auseinandersetzung mit Baukultur. ISOS wurde denn auch unisono als qualitätssicherndes Instrument wahrgenommen und nicht als Papiertiger. Balz Halter stellte jedoch ein Fragezeichen hinter die hohe Zahl von Ortsbildern (1283 Objekte), welche von eidgenössischer Bedeutung seien. Das seien fast 20% von allen. Ortsschutzanspruch werde so zu einer Barrikade, er würde sich wünschen, dass man den Schutzgrad neu definiere.

"ISOS ist ein gutes Instrument, es hat mehr Wirkung als man eigentlich will"–

Balz Halter, Verwaltungsratspräsident der Halter AG



Schilliger fügt an, dass die Umsetzung vor Ort nicht immer güterabwägend angewandt werde. Es gelte die Interessen von Landschaftsschutz und Energie verhältnismässig zu gewichten und an die Vernunft der Akteure zu appellieren. Für Cadosch wird Interessensabwägung auch häufig zur Bauverhinderung genutzt und Isos als Instrument dafür missbraucht. So müssten Einsprachen ohne Grund und unter dem Vorwand von Ortsschutz finanziell gebüsst werden.

8. Der Ersatzneubau ist eine gewollte Realität – was bedeutet das für die Schweizer Baukultur?

Man war sich in der Runde rasch einig, dass Hochhäuser in einer historischen Altstadt fehl am Platz sind.

*"Stellt nicht den Renault dorthin, wo die besten Oldtimer stehen", – Oliver Martin,
Leiter Sektion Heimatschutz und Denkmalpflege (BAK)*

Gemäss Cadosch wird das Hochhaus als Prototyp eines Störfaktors wahrgenommen. Einst innovative Leistung, sei das Hochhaus längst ein geläufiger Typus. Es gelte vielmehr die Stadt neu zu denken, den Nukleus zu schützen und dort anzusetzen, wo die Stadt ins Land übergehe..

9. Tragen ökologische und ästhetische Steildachlösungen ihren Teil zur Energiestrategie 2050 bei?

Technisch sei man auf gutem Wege, aber die Lösungen– so Cadosch – noch nicht zu Ende geführt. Zudem gehe es preislich noch nicht auf. Früher seien Produkte in der Bauindustrie in der Regel günstiger geworden, wenn man sie zu Ende gedacht hat, heute sei es umgekehrt.

*"Energielösungen in Gebäudehüllen sind keine Option, sondern ein Muss", –
Stefan Cadosch, Präsident des Schweizerischen Ingenieur- und Architektenvereins (SIA)*

Ein Gebäude müsse zur Stromversorgung beitragen können. Aber nicht auf Kosten der Baukultur, wie in Deutschland, wo Dächer die Identität ganzer Ortschaften kaputt gemacht hätten. Es gehe nur Hand in Hand.

10. Welches sind Ihrer Meinung nach die geeigneten Steuerungsmassnahmen für die hochwertige Verdichtung? Wo geht die Reise hin?

Es brauche sowohl politisch-rechtliche Auflagen, wie auch architektonisch-industrielle Lösungen, so Martin und Cadosch. Gerade in den Bauämtern seien fähige Personen gefragt, die kulturelle Verantwortung wahrnehmen wollen und den Diskurs suchen. Weiter gelte es, die Industrie mitzunehmen. Heute stünden potente Player und Verbindungen wie Green Building bereit, um als Brückenbauer aufzutreten.

Schilliger hob seinerseits noch einmal hervor, dass es die Aufgabe der Politik sei, Leitplanken zu setzen und nicht eine Rezeptur vorzugeben. Es brauche letztlich auch Raum für innovative Wege. Halter schlug in die gleiche Kerbe und betonte die hohe Qualität der Industrie und der Architekturgilde in der Schweiz. Sein Schlussappell: schaffen wir städtebauliche Bilder, die Baukultur entwickeln.



Fazit

Im Spannungsfeld von Baukultur und Verdichtung waren sich die Podiumsteilnehmer in vielen Punkten überraschend einig.

Namentlich die Bedeutung der Baukultur für die Akzeptanz von Verdichtung bei der Bevölkerung, die prägende Rolle von städtebaulicher Planung und kommunaler Gesetzgebung, sowie die Vereinbarkeit von Ästhetik und Energieeffizienz wurden hervorgehoben.

Abschliessend kann festgehalten werden: π

- Es gibt kein Rezeptbuch für Baukultur, sie ist nicht messbar oder an einzelnen Qualitätskriterien auszumachen
- Baukultur entsteht im Diskurs und wird von allen Beteiligten gemeinsam verantwortet
- Städtebauliche Planung kann nicht abdelegiert werden
- die Wirkung auf den öffentlichen Raum ist bei Verdichtung entscheidend und schafft Akzeptanz
- ISOS ist ein wertvolles qualitätssicherndes Planungsinstrument, dessen Umsetzung einer verhältnismässigen Interessensabwägung vor Ort bedarf
- Dachlandschaften sind Ausdruck unserer Ortsbilder und als solche identitätsstiftend
- Verdichtung muss dort ansetzen, wo die Stadt ins Land übergeht und neue Formen entwickelt werden können.
- Für Privatpersonen sind ästhetische und gleichzeitig energieeffiziente Lösungen in Gebäudehüllen immer noch zu teuer

Green Building Schweiz

Elfenstrasse 19
3006 Bern

Telefon: +41 (0)31 356 57 70

E-Mail: info@greenbuilding.ch

Internet: <http://www.greenbuilding.ch>



PHOTOVOLTAIK
SPEZIALITÄT

PANOTRON – DIE SCHÖNSTE ART, NACHHALTIG STROM ZU PRODUZIEREN

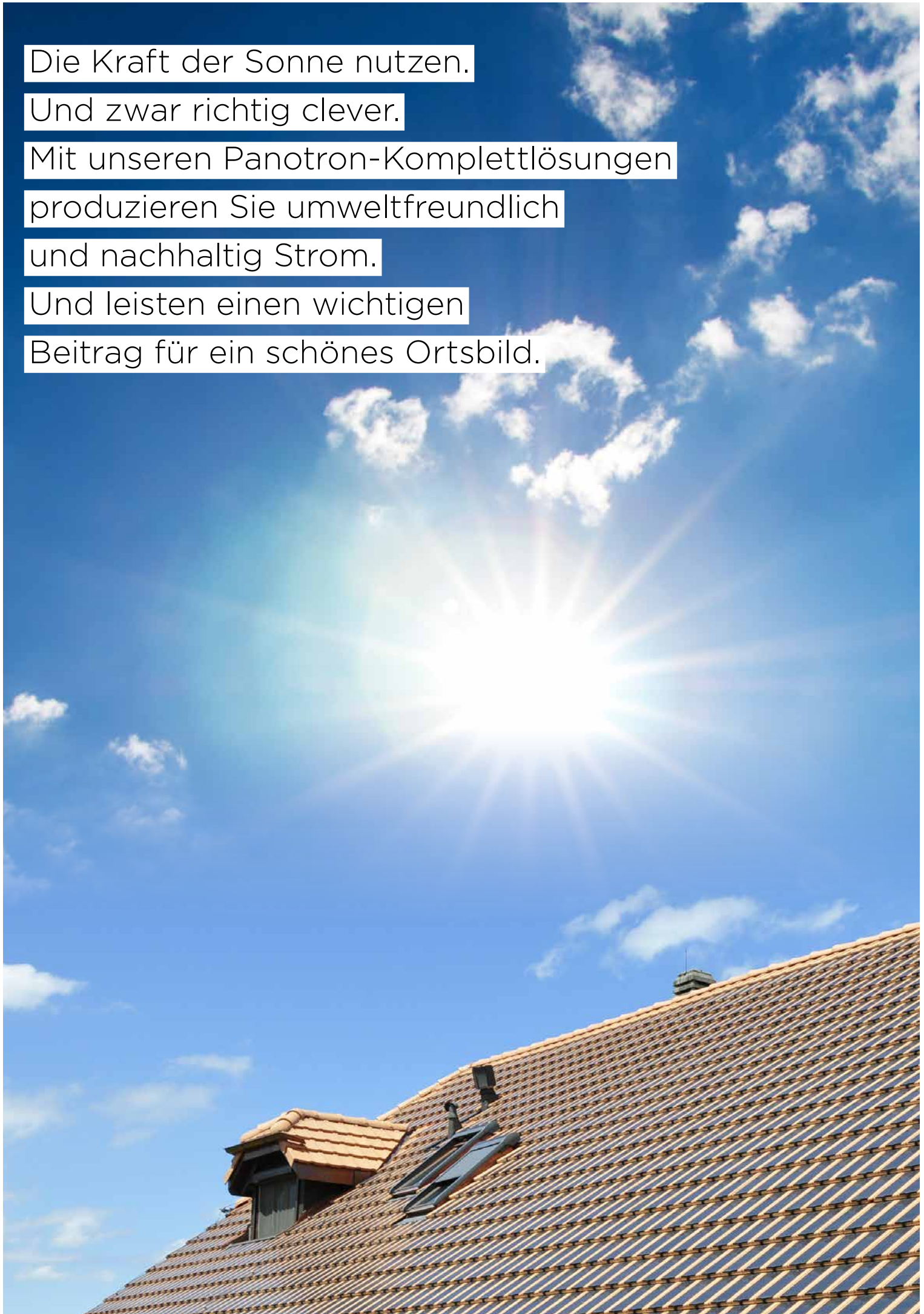


Die Kraft der Sonne nutzen.

Und zwar richtig clever.

Mit unseren Panotron-Komplettlösungen
produzieren Sie umweltfreundlich
und nachhaltig Strom.

Und leisten einen wichtigen
Beitrag für ein schönes Ortsbild.



SOLARZIEGEL PANOTRON PAN 29

SCHÖN, FLEXIBEL UND VOLLER POWER

Der Solarziegel PAN 29 ist eine Symbiose von Tondachziegel und Photovoltaik. Zur Erzeugung elektrischen Stroms wird auf jedem Ziegel ein kleines Solarmodul montiert. Die Leistung pro Modul beträgt 29 Wp. Pro m² Dachziegelfläche ergibt sich so eine Leistung von 87 Wp.

- weltweit einzigartiges System
- ästhetisch unschlagbar
- lässt sich wie kein zweites System ins Dach einbauen
- verschmilzt mit dem Dach und bleibt fast unsichtbar
- besonders für komplexe Dächer mit Hindernissen und denkmalgeschützte Gebäude geeignet
- Dachdecker kann Panels selbst auf die Ziegel montieren
- selbstbewusstes Nischenprodukt für anspruchsvolle Bauherren
- höchste Subventionssätze für Solarstrom dank dachintegriertem System

Sowohl PAN 29 wie auch FIT 45 werden wie ein klassischer Tondachziegel verlegt. Es sind keine aufwendigen Spenglerarbeiten nötig. Das spart Zeit und gibt Sicherheit.



Leistung pro m²: 87 Wp

Garantierte Leistung:

90% der Wp-Leistung nach 10 Jahren

80% der Wp-Leistung nach 20 Jahren

2 Jahre Produktgarantie



Wählen Sie Ihre Lieblingsfarbe

Panotron PAN 29 wird auf dem speziell für dieses Produkt entwickelte Flachschiebeziegel Solar-F (ZR) montiert. Verraten Sie uns Ihren Favoriten.



*auf Bestellung

Gasser Ceramic – seit 100 Jahren Spitzenqualität im Dach. Entwicklung, Design, Aufbau, Ziegelproduktion: Swiss made.

Die Solarzellen werden in unserer eigenen Produktionsanlage in China hergestellt.

SOLARMODUL PANOTRON FIT 45

ELEGANT UND SEHR LEISTUNGSFÄHIG

Das Solarmodul FIT 45 hat – wegen seiner Dimensionen – eine Spur mehr Power. Das Glasmodul mit pulverbeschichtetem, schwarzem Aluminiumrahmen besteht aus 10 monokristallinen 6"-Zellen à je 156 × 156 mm. Pro Modul erreichen sie eine Leistung von 45 Wp, also 135 Wp pro m². Der Zellwirkungsgrad liegt bei 20.20%; der Modulwirkungsgrad bei 17.24%.

- effizientes Indach-Photovoltaik-System
- hoher Wirkungsgrad
- lässt sich perfekt einbauen
- einfach, speditive Montage durch Ihren Dachdecker
- nahtloses Ineinandergreifen von Modulen und Ziegeln
- horizontale und vertikale Flexibilität
- gleiches Preisniveau wie vergleichbare Indachanlagen
- höchste Subventionssätze für Solarstrom dank dachintegriertem System



Leistung pro m²: 135 Wp

Garantierte Leistung:

90% der Wp-Leistung nach 10 Jahren

80% der Wp-Leistung nach 20 Jahren

2 Jahre Produktgarantie



So viel Auswahl gibt es bei keiner anderen PV-Lösung

Panotron FIT 45 lässt sich perfekt in Gasser Ceramic-Dächer aus Flachschiebeziegeln FS 03 (ZR) oder Muldeschiebeziegeln MS 95 (ZR) einbauen. Welches ist Ihre Lieblingsfarbe?



*auf Bestellung

SCHÖN, FLEXIBEL MIT NOCH MEHR POWER

Nachhaltige Lösungen faszinieren uns seit je. Und weil sich ein Dach neben den Tondachziegeln, wie wir sie herstellen, auch ideal für Photovoltaik eignet, wollten wir ein Produkt entwickeln, das die Vorteile der beiden Lösungen ideal vereint. Entstanden sind der Solarziegel PAN 29 und das Solarmodul FIT 45. Sie bringen Power aufs Dach und werden höchsten Ansprüchen an Qualität, Wertbeständigkeit und Ästhetik gerecht.



Solarziegel PAN 29



Solarmodul FIT 45

Unsere beiden Photovoltaik-Lösungen sind angenehm unauffällige Dachkraftwerke, die begeistern. Zum Beispiel wenn Sie einen Neubau planen oder ein Objekt sanieren. Für moderne Bauten, schützenswerte Gebäude und konstruktiv anspruchsvolle Dachlandschaften gleichermassen. Lassen Sie uns über Ihre Ideen und Ihr Vorhaben sprechen.

Wir freuen uns, wenn Sie sich für die cleveren Alternativen aus unserem Haus entscheiden.

Ihre Gasser Ceramic



BARDONNEX
 Tuileries & Briqueteries Bardonnex SA
 Chemin des Rupières 30
 CH-1257 La Croix-de-Rozon
 T +41 22 771 13 97

MORANDI
 Morandi Frères SA
 Route des Troches 1
 CH-1562 Corcelles-près-Payerne
 T +41 26 662 55 55

PANOTRON
 Panotron AG
 Ziegelei 8
 CH-3255 Rapperswil BE
 T +41 31 879 65 40

ZIEGELEI RAPPERSWIL
 Ziegelei Rapperswil Louis Gasser AG
 Ziegelei 8
 CH-3255 Rapperswil BE
 T +41 31 879 65 00

gasserceramic.ch

Gasser Ceramic ist einer der führenden Schweizer Hersteller von Tonprodukten. Unser Sortiment umfasst Tondachziegel, Backsteine und Tonbodenplatten sowie das innovative Photovoltaiksystem Panotron, die an 5 Standorten mit 11 Produktionslinien und 7 Öfen hergestellt werden. In unserem Alltag verbinden wir Beständigkeit mit Weitsicht, setzen auf langjährige Erfahrung und das Know-how von rund 250 kompetenten Mitarbeitenden, damit Sie von jenem Service und jenen Produkten profitieren, die Sie rundum überzeugen.

STARK IM ELEMENT.

Eidgenössisches Departement
des Inneren EDI

Bern, 13. März 2019

**Stellungnahme zur Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der
schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS)**

Sehr geehrter Herr Bundesrat Berset
Sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank für die Möglichkeit zur Revision der ISOS-Verordnung Stellung nehmen zu können. Dies tun wir hiermit fristgerecht.

Die Unternehmer und Interessenvertreter der Dachlandschaft Schweiz setzen sich mit uns für den Erhalt der traditionellen Dachgestaltung in den Schweizer Ortschaften ein. Die IG Dachlandschaft umfasst insbesondere die in der Steildachindustrie tätigen Unternehmen und Verbände (vgl. Beilage 1).

Gerne nehmen wir zum Verordnungsentwurf wie folgt Stellung:

I. VISOS – Willkommenes Instrument gegen eine monotone Dachlandschaft

Unserer Meinung nach stellt der heute vorliegende Entwurf ein begrüssenswertes Instrument zum Erhalt der Schweizer Baukultur dar. Indem die VISOS den räumlichen Geltungsbereich für die Siedlungen in ihrer Gesamtheit vorsieht, ist die grundsätzliche Schutzmöglichkeit umfassend. Dies ermöglicht, dass traditionelle Dachlandschaften geschützt werden und verhindert die Verbreitung monotonen Dachlandschaften. Damit wirkt der Verordnungsentwurf einer dynamischen Siedlungsentwicklung entgegen, welche sich von der traditionellen Bauweise immer weiter entfernt.

Allerdings vertreten wir die Ansicht, dass der Entwurf weiter präzisiert werden könnte, indem die Baukultur zum einen und die traditionelle Dachlandschaft zum anderen weiter konkretisiert werden. Dies insbesondere auch daher, da die Steildachkonstellationen durch eine ästhetische und energieeffiziente Lösung wesentliche architekturelle Verbesserungen herbeiführt. Dabei wird es insbesondere auch gelingen, die Charakteristik der architektur-historischen Gebäude zu würdigen und weiter nachhaltig zu entwickeln.

II. Hoch aktuelles Bundesgerichtsurteil vom 11. Februar 2019 (1C 683/2017)

Das Urteil des Bundesgerichts vom 11. Februar 2019 verdeutlicht die Notwendigkeit der Konkretisierung der ISOS. In diesem Fall hatte das Bundesgericht zu beurteilen, ob die Genehmigung eines Quartierplanes, welches in der Ergänzungszone der Altstadt von Schaffhausen liegt, die bundesrechtlichen Anforderungen des Ortsbildschutzes erfüllt. Das Bundesgericht hat sich mit folgenden Problemstellungen auseinandergesetzt:

1. Anwendbarkeit der Schutzvorschriften des Natur- und Heimatschutzgesetzes auf Quartierpläne u.U. zulässig

Da es sich im vorliegenden Fall nicht um ein konkretes Bauvorhaben handelte, hatte sich das Bundesgericht zunächst mit der Frage zu befassen, ob die Schutzvorschriften des Natur- und Heimatschutzgesetzes und entsprechend auch die Bestimmungen der ISOS auf einen Quartierplan anwendbar sind. Das Bundesgericht hielt fest, dass dem strittigen Quartierplan insofern bauliche Möglichkeiten verbindlich konkretisiert werden, die Wirkung einer Baubewilligung zukommt und folglich die Schutzvorschriften anwendbar sind (Erwägung 4.3.). Dies hat entsprechend zur Folge, dass bei der Umsetzung von Planungsinstrumenten (Überbauungsordnungen, Sondernutzungspläne etc.) die Vorschriften der ISOS zu berücksichtigen sind, soweit

sie verbindliche Konkretisierung beinhalten. Daher sind die Vorschriften der ISOS bereits in der Planungsphase zu berücksichtigen.

2. Bundesgericht spricht Kommissionsgutachten gemäss Art. 7 NHG wesentliche Bedeutung zu

Gegenstand der bundesgerichtlichen Beurteilung war ausserdem das Gutachten der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission ENHK, welche eine erhebliche Beeinträchtigung des Ortsbildes durch den Quartierplan als gegeben erachtete (Erwägung 5.3.). Das Obergericht dagegen hat das Fachgutachten als fakultative Stellungnahme i.S.v. Art. 8 NHG qualifiziert und verlangt aufgrund der ungenügenden Begutachtung eine Ergänzung des Gutachtens.

Das Bundesgericht widersprach der Auffassung des Obergerichts und sah keinen Grund, dem Gutachten die Funktion einer obligatorischen Expertise i.S.v. Art. 7 Abs. 2 NHG abzusprechen. Liegt nämlich eine Bundesaufgabe vor (was im vorliegenden Fall aufgrund gewässerschutzrelevanten Aspekten gegeben war), ist zwingend ein Gutachten einzuholen, wenn das Bundesinventar erheblich beeinträchtigt wird und die ungeschmälerte Erhaltung der betroffenen Inventare darf nur eingeschränkt werden, wenn sich dies durch zumindest gleichwertige nationale Interessen rechtfertigt. Gemäss der Rechtsprechung kommt dem Gutachten der ENHK grosses Gewicht zu (Erwägung 5.6). Vom Ergebnis der Begutachtung darf entsprechend nur aus triftigen Gründen abgewichen werden, dies auch wenn der entscheidenden Behörde im Übrigen die freie Beweiswürdigung zusteht.

3. Griffigere ISOS Bestimmung gewähren mehr Rechtssicherheit

Nach der erforderlichen qualifizierten Interessenabwägung gemäss Art. 6 NHG wurde im Fachgutachten der ENHK festgehalten, dass die Überbauung auf der betroffenen Parzelle erwünscht sei, soweit sie eine positive Wirkung auf das Ortsbild von nationaler Bedeutung ausübe, entsprechend sei der Quartierplan zur Überarbeitung zurückzuweisen.

Nach der Rechtsprechung des Obergerichts lassen sich aufgrund der vagen Vorschriften der ISOS, keine verlässlichen Hinweise über allfällige Gebäudehöhen oder die Nutzungsdichte entnehmen. Diese betreffe auch die Dachform, für die sowohl Flachdächer als auch wenig geneigte Dächer (bis maximal 4%) zugelassen sind. Aufgrund dessen greife der Quartierplan nicht erheblich ins Ortsbild der Schaffhauser Altstadt ein. Das anderslautende ENHK-Gutachten überzeuge entsprechend nicht und es dürfe davon abgewichen werden.

Das Bundesgericht geht nicht auf den Inhaltsgehalt der ISOS Vorschriften ein. Es stellt aber fest, dass angesichts des der ENHK zustehenden Ermessens, kein Grund ersichtlich ist, von dem Fachgutachten abzuweichen bzw. mit dem Obergericht einer anderen Einschätzung den Vorrang zu geben. In diesem Sinne bejaht das Bundesgericht einerseits dem Gutachten entsprechend eine schwere Beeinträchtigung der ISOS – Schutzziele und verneint das Vorliegen gleich – oder höherrangigen Interessen von nationaler Bedeutung i.S.v. Art. 6 Abs. 2 NHG, welche die mit dem Quartierplan verbundenen Eingriffe rechtfertigen würden.

Die Stellungnahme des Obergerichts bezüglich des ISOS verdeutlicht, dass in der Rechtsprechung dem ISOS aufgrund fehlender präziser Bestimmungen lediglich eine beschränkte Bedeutung zukommt. Indem das Bundesgericht den Fachgutachten nach Art. 7 NHG eine grosse Bedeutung zuspricht, wird der Umsetzung des Bundesinventares zwar Rechnung getragen, die Fachgutachten vermögen aber nicht, die fehlenden Bestimmungen der ISOS zu kompensieren. Im Sinne der Rechtssicherheit sind die Bestimmungen der ISOS zu verschärfen.

III. Schweizer Baukultur muss geschützt werden

Durch die Einführung der am 26. November 2010 in Kraft getretenen interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (nachfolgend IVHB) wurde festgestellt, dass in vielen Gemeinden bei einer unreflektierten Anwendung der IVHB bzw. der kantonalen Ausführungsbestimmungen, die Gemeinden das Steildach in ihrer Umsetzung diskriminieren. Dies geschieht insbesondere, wenn sie in den kommunalen Baureglementen die Gesamthöhen verwenden. Nach unserer Analyse der Umsetzung der IVHB konnten wir die Gemeinde Rüderswil im Kanton Bern feststellen (vgl. Beilage 2).

1. Das Steildach – Teil der Schweizer Baukultur

Seit Jahrhunderten ist das Steildach ein zentraler Bestandteil der Schweizer Baukultur. Die Dachfläche bildet de facto die fünfte Fassade des Gebäudes und die Dächer prägen in ihrer Gesamtheit das Orts- und Strassenbild. Jedes Dorf hat eine eigene Dachlandschaft, welche den Charakter des Dorfs entscheidend prägt. Die Dächer sind somit ein wichtiger Teil der Ortsidentität. Entsprechend ist eine hohe Qualität im Umgang mit den schönsten Schweizer Siedlungen zwingend und das Steildach als Merkmal der Schweizer Baukultur ist zu schützen und zu erhalten.

2. Verwendung von Gesamthöhen- Diskriminierung von Steildächern

Mit der Einführung der IVHB wird keine Unterscheidung zwischen Gebäude- und Firsthöhe mehr vorgesehen. Stattdessen wird neu der Begriff der Gesamthöhe gebraucht, „*der grösste Höhenunterschied zwischen dem höchsten Punkt der Dachkonstruktion und den lotrecht darunter liegenden Punkten auf dem massgebenden Terrain*“ (Art. 5.1 Anhang 1 der IVHB). Durch die Festlegung einer einheitlichen Gesamthöhe werden die Baureglemente zuungunsten des Steildachs geändert. Die notwendige Differenzierung, welche das Steildach hinsichtlich des Gebäudevolumens mit dem Flachdach gleichstellt, wird nicht hinreichend gemacht. Dadurch wird das Steildach im Vergleich zum Flachdach wirtschaftlich diskriminiert: für den Bauherren ist es wirtschaftlich attraktiver, ein Flachdach zu bauen. Eine Verwendung von Gesamthöhen darf nicht zugelassen werden.

Diesem strategischen Entscheid entsprechend ist auch die Verordnung der ISOS wohlüberlegt auszugestalten. Um auch die Gemeinden in diesen zentralen Themen zu unterstützen, wurde von der IG Dachlandschaft in Zusammenarbeit mit Espace Suisse ein Merkblatt erarbeitet (vgl. Beilage 3). Unser Ziel ist es, diese Informationen auch in der Gesetzgebung zu verankern. Die VISOS bzw. die Weisungen sind dazu geeignet, diese Botschaft zu integrieren.

Da der Verordnungsentwurf einerseits in Art. 5 VISOS und in Art. 9 VISOS für die Dachlandschaft bedeutende Vorschriften beinhaltet, erachten wir es als sinnvoll, die nachfolgenden Formulierungen zu beantragen.

Sollten diese widererwarten nicht in den Entwurf einfließen können, ersuchen wir Sie, im Sinne des baukulturellen Schutzes der Schweiz, diese in die Weisungen des EDI zu integrieren.

IV. Spezielle Anträge

- **Räumlicher Anwendungsbereich – Art. 5 Abs. 2 VISOS**

Antrag: Ergänzung:

„Ortsbilder sind Siedlungen in ihrer Gesamtheit. Sie umfassen sowohl [...] landschaftsarchitektonisch gestaltete Freiräume oder Kulturland. Zum Ortsbild gehören insbesondere auch äussere Siedlungen“.

Begründung: Wie Sie wissen, ist eine wesentliche Herausforderung der dynamischen Siedlungsentwicklung die Verwässerung der Ortsbilder mit ihrer Entfernung zum Ortskern. Tradition-

onelle Dachformen werden immer seltener. Der räumliche Anwendungsbereich des Verordnungsentwurfes ist sehr umfassend, da von der Verordnung nicht nur der Ortskern betroffen ist, sondern Siedlungen in ihrer Gesamtheit Objekt der ISOS ist. Der umfassende Anwendungsbereich, kann eine Chance für den Schutz des Ortsbildes darstellen, wenn für die umliegenden Räume die gewünschten baukulturellen Kriterien (Bsp. Steildach) ausdrücklich festgehalten werden. Orientiert sich der Neu- oder Umbau an einer historischen Gestaltung, kann dem einheitlichen Ortsbildschutz ausreichend Rechnung getragen werden. Daher ist die Bestimmung dahingehende zu präzisieren, dass das Ortsbild auch die Landschaftsräume ausserhalb des Ortskernes umfassen.

- **Baukulturelle Kriterien für die Bewertung von Ortsbildteilen – Art. 9 Abs. 3 VISOS**

Antrag: Ergänzung:

*„Ortsbildteile mit intrinsischem Wert werden nach ihrem räumlichen, architekturhistorischen und **baukulturellen Qualitäten**, ihrem Stellenwert im Ortsbild und ihrem Erhaltungszustand bewertet.“*

Begründung: Der Begriff der baukulturellen Qualität ist aufgrund der fundamentalen Bedeutung als Kriterium für die Bewertung von Ortsbildteilen aufzunehmen.

- **Erhaltungsziele – Art. 9 Abs. 4 lit. b VISOS**

Antrag: Ergänzung:

*„Erhalten der Struktur; insbesondere **strukturelle Elemente der Dachgestaltung mit baukulturellem Bezug (geneigte Dachformen u.ä.);**“*

Begründung: Die Dachgestaltung, insbesondere geneigte Dachformen, ist ein zentrales Element und Merkmal der Schweizer Baukultur. Daher ist es notwendig, dass diese wesentlichen Strukturelemente klar festgelegt werden. Wird diese Präzisierung in der Verordnung nicht umgesetzt, ist die Weisung des EDI entsprechend zu ergänzen.

- **Erhaltungsziele – Art. 9 Abs. 4 lit. c VISOS**

Antrag: Ergänzung:

*„Erhalten des Charakters; insbesondere **baukulturelle Charakteristiken (Schrägdächer u.ä. traditionelle Dachformen);**“*

Begründung: Die Baukultur beeinflusst den Charakter eines Ortsbildes massgeblich. In diesem Sinne ist es wichtig, dass die baukulturellen Charakteristiken erhalten bleiben. Wird diese Präzisierung in der Verordnung nicht umgesetzt, ist die Weisung des EDI entsprechend zu ergänzen.

- **Erhaltungsziele – Art. 9 Abs. 4 lit. d VISOS**

Antrag: Neuer Art. 9 Abs. 4 lit. d.:

Erhalten der Baukultur.

Begründung: Auflagen der Rechtsordnung auf sämtlichen Stufen die vorschreiben, dass die Struktur, der Charakter und die Baukultur eines Ortsbildes zu erhalten sind, tragen den schützenswerten Ortsbildern ausreichend Rechnung, stärkt die Rechtssicherheit für Kantone und Gemeinde und lassen dennoch die bauliche Entwicklung zu.

- **Ziel der Umsetzung der Erhaltungsziele – Art. 9 Abs. 6 VISOS**

Antrag: Ergänzung:

*„Mit der Umsetzung der Erhaltungsziele soll erreicht werden, dass die Qualitäten der Ortsbilder ungeschmälert erhalten bleiben, jedenfalls aber die grösstmögliche Schonung erfahren. **Die Erhaltungsziele sind auch ausserhalb der geschützten Ortsbilder als baukulturelle Leistungsziele einzuhalten.**“*

Begründung: Mit dieser Ergänzung kann die Zielsetzung der Erhaltung ausgeweitet werden und als Leistungsziel dienen für die Ortsbilder, die nicht von der ISOS umfasst sind.

V. Zusammenfassende Schlussfolgerungen und weiteres Vorgehen

Wir bedanken uns noch einmal für die Gelegenheit, zu diesem Vernehmlassungsentwurf Stellung zu beziehen und beantragen den Entwurf im Sinne unserer Änderungsvorschläge zu überarbeiten.

Weiter erlauben wir uns, Ihnen in den Beilagen die bereits erwähnten Informationen in Form eines Merkblattes und eines von uns publizierten Artikels dies bezüglich zu zustellen.

Ebenfalls möchten wir auf die Gelegenheit hinweisen, mit unseren Spezialisten an den relevanten Themen konstruktiv zusammen zu arbeiten. Besten Dank für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüssen



Dr. Peter Burkhalter, Rechtsanwalt

Beilagen:

- | | |
|-----------|--|
| Beilage 1 | Burkhalter/Brunner: Die Schweizer Dachlandschaft wird monoton, publiziert am 21.9.2018 in der Schweizerischen Gewerbezeitung |
| Beilage 2 | Stellungnahme Rüderswil |
| Beilage 3 | Merkblatt der Interessengemeinschaft Dachlandschaft Schweiz (IG Dachlandschaft Schweiz) |

DACHLANDSCHAFT SCHWEIZ – Gesetze drohen das Ortsbild von Gemeinden zu verändern. Indem nicht mehr mit gleichen Ellen gemessen wird, kommt das Flachdach viel häufiger zum Einsatz als das bewährte Steildach.

Die Schweizer Dachlandschaft wird monoton

Seit Jahrhunderten ist das Steildach ein zentraler Bestandteil der Schweizer Baukultur. Auch heute ist das Ortsbild vielerorts geprägt durch die verschiedensten Ausgestaltungen geneigter Dachformen.

Im Rahmen der Verdichtung stellt sich aber immer mehr die Frage, ob bei einem Ersatzneubau ein Steil- oder ein Flachdach realisiert werden soll. Die Steildachindustrie macht sich dazu intensiv Gedanken.

Neueste gesetzestechnische Auswirkungen auf die Schweizer Dachlandschaft sind in der IVHB – der interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe – begründet. Diese ist im November 2010 in Kraft getreten. Seither ist deren Mitgliederzahl stetig gewachsen, so dass ihr Geltungsbereich mittler-

weile 17 Kantone umfasst. Zwar werden durch die IVHB lediglich Begriffe definiert. Die konkrete Umsetzung kann aber zur wirtschaftlichen Bevorzugung bzw. Benachteiligung bestimmter Dachformen führen.

Die Umsetzung ist deshalb für die Gestaltung des zukünftigen Ortsbildes der Gemeinden von Bedeutung. Unter anderem wurde bei Berner und Zürcher Gemeinden nachgefragt. Es zeigt sich, dass viele Gemeinden im Kanton Bern nach wie vor an der Schweizerischen Steildachkultur festhalten. In Gemeinden anderer Kantone sieht es aber anders aus.

Nur noch eine Gesamthöhe

So begrüßenswert eine Harmonisierung im Baurecht sein mag. Es

hat sich in den letzten Jahren gezeigt, dass die Ausgestaltung der IVHB gewisse Risiken für das Ortsbild einer Gemeinde birgt. Ältere Baugesetze unterscheiden für Steildächer meist zwischen der Gebäudehöhe, welche die Höhendifferenz zwischen dem Terrain und dem Beginn der Dachkonstruktion meint, sowie der Firsthöhe, welche sich auf den Abstand zwischen dem Terrain und dem obersten Punkt der Dachkonstruktion bezieht. Für Flachdächer hingegen wurde die Gebäudehöhe meist als einziges Höhenmass festgelegt.

Diese Unterscheidung erlaubte es der Form des Steildaches auch hinsichtlich des Gebäudevolumens Rechnung zu tragen. So konnte nämlich die Differenz des Wohnraumes,

die zwischen einem Flach- und einem Steildach aufgrund des Neigungswinkels von letzterem entsteht, durch eine Mehrhöhe (im Sinne der Firsthöhe) ausgeglichen werden.

Die IVHB macht diese Unterscheidung nun aber nicht mehr. An die Stelle der oben genannten Definitionen soll neu der Begriff der Gesamthöhe treten, welcher die Differenz zwischen dem Terrain und dem obersten Punkt der Dachkonstruktion beschreibt.

Eine sinnvolle Unterscheidung zwischen den beiden Dachformen hinsichtlich der Höhe einer Baute kann zukünftig also nicht mehr aus den Begriffsdefinitionen gewonnen werden.

Wichtig ist, dass sich die Gemeinde darüber im Klaren ist, welche Gestaltung des Ortsbildes sie anstreben möchte, wo und in welchem Ausmass sie bestimmte Dachformen fördern will. Diesen strategischen Entscheid gilt es wohlüberlegt in die kommunale Bauordnung zu überführen. Will die Gemeinde an gewissen Orten ein von Steildächern geprägtes Ortsbild, so muss sie dies vorsehen. Eine allgemeine Gestaltungsklausel kann diesbezüglich hilfreich sein, die Grundlage hierzu muss allerdings in der Bauordnung der Gemeinde gelegt sein.

Vorschläge für Gemeinden

Ziel der Steildachindustrie ist es, sicherzustellen, dass der Dialog auf Stufe der Gemeinden zwischen Steildach- und Flachdachbefürwortern konstruktiv geführt werden kann. Entsprechend wurde in Zusammenarbeit mit dem Schweizer Verband für Raumplanung EspaceSuisse (vorher: VLP-ASPAN) ein Merkblatt in deutscher und französischer Sprache erarbeitet. Darin wurden Steildach-

konstruktionen mit interessanter Nutzung als Grundlage für Gemeindegremien erstellt. Diese sind dafür gedacht, die Gemeinden bei der Überarbeitung ihrer Baureglemente zu unterstützen. Die Dokumentationen wurden sämtlichen Gemeinden der Kantone Bern und Zürich zur Verfügung gestellt. Die Ansprache weiterer Gemeinden in anderen Kantonen ist geplant.

Steildachsituation in Österreich

Ein Blick über unsere Landesgrenzen hinaus zeigt, dass Österreich mit ähnlichen Problemen zu kämpfen hat. Um das Steildach optimal repräsentieren zu können, wurde in Österreich der Verein Initiative PRO Steildach ins Leben gerufen (dachvisionen.at).

Die IG Dachlandschaft Schweiz prüft nun, ob in der Schweiz ähnliche Wege beschritten werden sollen.

Peter Burkhalter, Sibylle Brunner



Steildächer gehören seit vielen Jahren zur Schweizer Baukultur.

Bild: zVg/Velux Schweiz AG

DIE IG DACHLANDSCHAFT SCHWEIZ

Mitglieder IG Dachlandschaft

Schweiz: AGZ Ziegeleien, ZZ Wancor AG, Gasser Ceramic, Velux Schweiz AG, Eternit, Pavatex.

Projektleitung: Peter Burkhalter, Rechtsanwalt und Präsident Ziegelindustrie Schweiz; und Sibylle Brunner, Juristin.

Für Rückfragen zu dieser Thematik steht die Geschäftsstelle der IG Dachlandschaft Schweiz gerne jederzeit zur Verfügung. Kontaktaufnahme möglich unter der Telefonnummer 031 350 03 03 oder per Mail unter dachlandschaft-schweiz@drpb.ch.

Einschreiben

Gemeindeschreiberei
Dorfstrasse 116
3437 Rüderswil

Bern, 15. November 2018
PRB/JUR/VAH

Sehr geehrte Damen und Herren

Namens und im Auftrag von

Markus Hottenberg, Rüderswilstrasse 21, 3436 Zollbrück

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Peter Burkhalter, Elfenstrasse 19, Postfach 1010, 3000 Bern 6

-Einwohner der Gemeinde Rüderswil-

betreffend

**Öffentliche Mitwirkungsaufgabe
Ortsplanungsrevision Rüderswil**

reiche ich hiermit nachfolgende

Einwendungen

1. *Die BMBV wird im nGBR unreflektiert übernommen, was zur Folge hat, dass das Steildach diskriminiert wird.*
2. *Wenn das Steildach diskriminiert wird, ist das Ortsbild der Gemeinde Rüderswil bedroht.*

ein sowie die folgenden

Anregungen

1. *Es sind unterschiedliche Gesamthöhen für Flach- und Steildächer einzuführen.*
2. *Es ist jeweils eine möglichst grosse Differenz zwischen der Fassaden- und Gesamthöhe festzulegen.*
3. *Es ist punktuell die Zulassung von Flachdächern zu beschränken oder zu verbieten.*
4. *Es sind unterschiedliche Fassadenhöhen für Steil- und Flachdächer einzuführen.*
5. *Es muss sichergestellt werden, dass Attikageschosse nicht als Vollgeschosse umgesetzt werden.*

Inhaltsverzeichnis

I.	Formelles und Vorbemerkungen	3
II.	Einwendungen	4
1.	Diskriminierung des Steildachs	4
a)	Unreflektierte Übernahme der BMBV	4
b)	Fehlende Schutzbestimmungen zugunsten des Steildachs	5
c)	Fehlende Unterscheidung bei den Höhenmassen zuungunsten des Steildachs	6
2.	Ortsbild der Gemeinde Rüderswil ist zu schützen	7
a)	Erhalt der Steildachgemeinde	7
b)	Weitere Argumente betr. Ortsbildschutz	8
III.	Anregungen	8
1.	Unterschiedliche Gesamthöhen für Flach- und Steildächer einführen	9
2.	Möglichst grosse Differenz zwischen Fassaden- und Gesamthöhe festlegen	9
3.	Zulassungsbeschränkung zugunsten des Steildachs	10
4.	Höhere Nutzungsziffer für Steildächer	10
5.	Unterschiedliche Fassadenhöhen für Steil- und Flachdächer	11
6.	Attikageschoss darf kein Vollgeschoss sein	11

Begründung

I. Formelles und Vorbemerkungen

- Der unterzeichnete Rechtsvertreter legitimiert sich rechtsgenügend mit Vollmacht.
- Vollmacht **Beilage 1**
- Gemäss amtlicher Publikation vom 8. Oktober 2018 des Gemeinderates von Rüderswil wurde eine Frist bis am 15. November 2018 eingeräumt, um Einwendungen zu erheben und Anregungen zu unterbreiten. Mit der heutigen Eingabe wird diese Frist gewahrt.
- Zur Teilnahme am Mitwirkungsverfahren ist befugt, wer zum Gebiet, auf das sich die Planung bezieht, eine nahe Beziehung hat, weil er oder sie etwa dort wohnt, den Arbeitsplatz hat oder Grundeigentum besitzt (vgl. ALDO ZAUGG/PETER LUDWIG, Kommentar

zum Baugesetz des Kantons Bern, Band II, N 8 zu Art. 58). Ein Interessennachweis ist nicht vorausgesetzt (vgl. BGE 135 II 286 E. 4.2.3). Markus Hottenberg wohnt an der Rüderswilstrasse 21 in Zollbrück. Damit ist er klar zur Teilnahme am Mitwirkungsverfahren berechtigt.

- 4 Wir möchten als Vorbemerkung feststellen, dass die Ortsplanungsrevision grundsätzlich seriös durch die Gemeindebehörde Rüderswil ausgearbeitet wurde. Wir haben denn auch weder Einwendungen noch Anmerkungen zum Zonenplan, zum Schutzzonenplan und zum Zonenplan Naturgefahren und Gewässerräume. Auch der Erläuterungsbericht, das Konzept zur Siedlungsentwicklung nach innen, der Inventarplan und der Richtplan Fuss-, Wander- und Velowege waren informativ. Aus unserer Sicht problematisch sind aber Teile der geplanten Revision des Baureglements, insbesondere die Umsetzung der BMBV. Darauf beziehen sich die nachfolgenden Einwendungen und Anregungen.

II. Einwendungen

1. Diskriminierung des Steildachs

a) Unreflektierte Übernahme der BMBV

- 5 Ein erster genereller Einwand liegt bei der Umsetzung der am 26. November 2010 in Kraft getretenen interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (nachfolgend IVHB). Mittlerweile sind 17 Kantone der Vereinbarung beigetreten, so auch der Kanton Bern (vgl. www.dtap.ch -> Konkordate -> IVHB).
- 6 Die IVHB beeinflusst die neusten gesetzlichen Entwicklungen des Baurechts massgeblich. Insbesondere ist auch die Schweizer Dachlandschaft von diesen Entwicklungen betroffen. Zwar werden in der IVHB lediglich Begriffe definiert. Deren konkrete Umsetzung in die kantonalen und kommunalen Gesetzgebungen kann aber zu wirtschaftlicher Benachteiligung bzw. Bevorzugung bestimmter Dachformen, namentlich des Steil- und Flachdachs, führen. Im Kanton Bern wurde die IVHB in der Verordnung über die Begriffe und Messweisen im Bauwesen (nachfolgend BMBV) umgesetzt.
- 7 Für die Gestaltung des zukünftigen Ortsbildes einer Gemeinde ist die Umsetzung der BMBV von grosser Bedeutung. Die Gemeinde muss sich darüber im Klaren sein, welche Gestaltung des Ortsbildes sie anstrebt und ob bzw. in welchem Ausmass sie bestimmte Dachformen zu fördern gedenkt.

- 8 Diesem strategischen Entscheid entsprechend ist auch die kommunale Bauordnung wohlüberlegt auszugestalten. Eine unreflektierte Übernahme der BMBV kann der Verwirklichung des angestrebten Ortsbildes hingegen im Weg stehen.

b) Fehlende Schutzbestimmungen zugunsten des Steildachs

- 9 Die Steildachbauten sind für das Ortsbild prägend (vgl. unten). Aus diesem Grund gilt es die Steildachbauten zu schützen. Deren Schutzbedürftigkeit wird durch den Einbezug der Dachgestaltung als massgebliches Kriterium für die Ortsgestaltung auch indirekt anerkannt. Im neuen Baureglement müssten aber noch zusätzliche Bestimmungen zugunsten des Steildachs enthalten sein. Doch das Gegenteil ist der Fall. Stattdessen wurden die Bestimmungen insofern geändert, als dass das Steildach keine gesonderte Erwähnung mehr findet, was die „Schuhschachtel-Architektur“ fördert.
- 10 In Art. 9 Abs. 6 des Baureglements vom 20. September 2002 (nachfolgend GBR) ist noch eine Schutzbestimmung zugunsten des Steildachs zu finden:

*In den Dorf- und Kernzonen sind für Hauptgebäude grundsätzlich **nur Steildächer erlaubt**. Für die Beurteilung der Dachgestaltung in diesen Zonen ist die kantonale Denkmalpflege beizuziehen.*

- 11 Im Gegensatz dazu ist im neuen Reglement in Art. 414 Abs. 1 des Entwurfs des Baureglements (nGBR) einzig mehr folgendes zur Dachgestaltung festgehalten:

Die Dachgestaltung ist grundsätzlich frei. Sie hat sich jedoch an den ortsüblichen oder vorherrschenden Merkmalen zu orientieren und in das Strassen-, Quartier- oder Ortsbild einzugliedern.

- 12 Eine grundsätzliche Schutzbestimmung zugunsten des Steildachs muss auch im neuen Baureglement enthalten sein, um den Schutz des Ortsbildes hinreichend zu gewährleisten.

c) Fehlende Unterscheidung bei den Höhenmassen zuungunsten des Steildachs

- 13 Ein weiteres Problem liegt in den verwendeten Höhenmassen. In älteren Baugesetzen wird für Steildächer grundsätzlich unterschieden zwischen der Gebäudehöhe einerseits, der Höhendifferenz zwischen dem Terrain und dem Beginn der Dachkonstruktion und der Firsthöhe andererseits, dem Abstand zwischen dem Terrain und dem höchsten Punkt der Dachkonstruktion. Für Flachdächer hingegen wird als Höhenmass meist nur die Gebäudehöhe festgelegt.
- 14 Diese unterschiedlichen Höhenmasse ermöglichen, die Differenz des Wohnraums, die zwischen einem Flach- und einem Steildach aufgrund des Neigungswinkels des letzteren entsteht, durch eine Mehrhöhe (mithilfe der Firsthöhe) auszugleichen. Dadurch wird sichergestellt, dass das Steildach hinsichtlich des Gebäudevolumens mit dem Flachdach mithalten kann, wodurch weder Steil- noch Flachdach wirtschaftlich bevorzugt oder benachteiligt werden.
- 15 Auch das Baureglement von 2002 kennt verschiedene Höhenmasse. Es unterscheidet zwischen der maximalen Gebäudeprofilhöhe und der Firsthöhe. Während mit der Gebäudeprofilhöhe die Differenz zwischen dem Terrain und dem Beginn der Dachkonstruktion gemeint ist, steht die Firsthöhe für den Abstand zwischen dem Beginn dem höchsten Punkt der Dachkonstruktion. Die Gesamthöhe lässt sich dementsprechend durch Addierung der beiden Höhenmasse berechnen.
- 16 Eine Unterscheidung zwischen Gebäude- und Firsthöhe ist in der IVHB nicht mehr vorgesehen. Stattdessen wird neu der Begriff der Gesamthöhe gebraucht, *„der grösste Höhenunterschied zwischen dem höchsten Punkt der Dachkonstruktion und den lotrecht darunter liegenden Punkten auf dem massgebenden Terrain“* (Art. 5.1 Anhang 1 der IVHB). Der Begriff der Gesamthöhe wurde in der kantonalen Verordnung über die Begriffe und Messweisen im Bauwesen (BMBV) wortgemäss übernommen. Auch das neue kommunale Baureglement verwendet nun den Begriff der Gesamthöhe.
- 17 Durch die Festlegung einer einheitlichen Gesamthöhe wird das Baureglement zuungunsten des Steildachs geändert. Die notwendige Differenzierung, welche das Steildach hinsichtlich des Gebäudevolumens mit dem Flachdach gleichstellt, wird nicht hinreichend gemacht. Dadurch wird das Steildach im Vergleich zum Flachdach wirtschaftlich diskriminiert: für den Bauherren ist es wirtschaftlich attraktiver, ein Flachdach zu bauen.

2. Ortsbild der Gemeinde Rüderswil ist zu schützen

a) Erhalt der Steildachgemeinde

- 18 Die Gemeinde Rüderswil zeichnet sich durch ein noch weitgehend traditionelles und harmonisches Ortsbild aus. Zahlreiche alte Bauernhäuser und weitere Altbauten prägen das Ortsbild massgeblich. Insbesondere die grosse Anzahl an Emmentaler Gehöften aus dem 18. Jahrhundert mit besonderen architekturhistorischen Qualitäten verdient gesonderte Erwähnung. Als Ortsbild von nationaler Bedeutung ist Rüderswil dementsprechend auch im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) erfasst.

- Dokumentation zum Ortsbild der Gemeinde Rüderswil

Beilage 2

- 19 Der Gemeinderat bzw. die von ihm beauftragten Experten halten im Konzept zur Siedlungsentwicklung nach innen (SEin) vom September 2016 selber festhält, dass die Gemeinde Rüderswil nach wie vor stark landwirtschaftlich geprägt ist und eine Vielzahl sehenswerter Bauernhäuser, Stöckli und Speicher aufweist. Auch die Fachleute vom Büro für das ISOS, welche im Auftrag des Bundesamts für Kultur (BAK) die obgenannte Dokumentation erstellt haben, schätzen die architekturhistorische Qualität von Rüderswil als besonders ein (vgl. Dokumentation zum Ortsbild der Gemeinde Rüderswil, S. 10). Entgegen seiner ursprünglichen Meinung ist mein Mandant gegenüber begrüntem Flachdächern nicht mehr positiv eingestellt. Denn das Ortsbild der Gemeinde Rüderswil zeichnet sich namentlich durch den überwiegenden Gebrauch von Steildächern aus. Rüderswil ist eine „Steildachgemeinde“. Entsprechend gilt es, diese Dachform zu schützen und bei der Gestaltung des Ortsbildes zu berücksichtigen.
- 20 Der Einbezug der Dachgestaltung als massgebendes Kriterium für die Gestaltung des Ortsbildes in Art. 411 Abs. 1 und 2 nGBR ist zu begrüssen. Es ist der folgende Gestaltungsgrundsatz vorgesehen:

Bauten und Anlagen sind so zu gestalten, dass zusammen mit ihrer Umgebung sowohl in den Einzelheiten als auch in der Gesamterscheinung eine gute Gesamtwirkung entsteht. Bei der Beurteilung der guten Gesamtwirkung sind insbesondere zu berücksichtigen: die prägenden Elemente und Merkmale

des Strassen-, Orts- und Landschaftsbildes, [...] die Fassaden und Dachgestaltung [...].

- 21 Die Fachleute empfehlen jedoch, dass bei allfälligen An- und Umbauten unbedingt Fachleute der Denkmalpflege beiziehen sind (vgl. Dokumentation zum Ortsbild der Gemeinde Rüderswil, S. 9). Das nGBR ist entsprechend zu ergänzen.

b) Weitere Argumente betr. Ortsbildschutz

- 22 Die Gesamthöhe in der Wohnzone wird von 9.5 m auf 10 m erhöht. Das ist moderat und damit sind wir einverstanden. In der Kernzone wird die Gesamthöhe allerdings von 11 m auf 14 m erhöht. Das ist übermässig, die geplante Erhöhung ist angemessen zu reduzieren.
- 23 Im Übrigen verweise ich auf die Eingabe meines Mandanten, die er am 24. April 2016 beim Gemeinderat von Rüderswil eingereicht hat.

- Mitwirkung und Anregungen zur Änderung des Baureglements ZPP Tannschachen vom 24.4.2016

Beilage 3

- 24 Der Beilage 3 sind auch weitere Rügepunkte zu entnehmen im Zusammenhang mit der ZPP 1 Tannschachen. Mein Mandant behält sich vor, gegen die ZPP 1 Tannschachen Einsprache zu erheben.

III. Anregungen

- 25 Die Dachfläche bildet de facto die fünfte Fassade des Gebäudes und die Dächer prägen in ihrer Gesamtheit das Orts- und Strassenbild. Jedes Dorf hat eine eigene Dachlandschaft, welche den Charakter des Dorfs entscheidend prägt. Die Dächer sind somit ein wichtiger Teil der Ortsidentität.
- 26 Es gibt verschiedene Möglichkeiten, wie trotz Revision des Baureglements die Dachlandschaft in Rüderswil erhalten bleibt. Nachfolgend sollen die Möglichkeiten als Anregung für die Ortsplanungsrevision der Gemeinde Rüderswil dargestellt werden.

- 27 Ausserdem hat die Interessengemeinschaft Dachlandschaft Schweiz (IG Dachlandschaft Schweiz) zu diesem Thema eine Broschüre erstellt. Diese Broschüre hat die IG Dachlandschaft Schweiz der Gemeinde Rüderswil zwar bereits zukommen lassen. Wir erlauben uns dennoch ein Exemplar dieser Eingabe beizulegen.

- Broschüre der Interessengemeinschaft Dachlandschaft Schweiz (IG Dachlandschaft Schweiz) **Beilage 4**
- Burkhälter/Brunner: Die Schweizer Dachlandschaft wird monoton, publiziert am 21.9.2018 in der Schweizerischen Gewerbezeitung **Beilage 5**

1. Unterschiedliche Gesamthöhen für Flach- und Steildächer einführen

- 28 Die Erhaltung der Dachlandschaft kann erreicht werden, indem unterschiedliche Gesamthöhen für Flach- und Steildächer im Baureglement festgelegt werden. Eine mögliche Formulierung für das Baureglement wäre:

Bei Bauten mit Steildächern kann die zulässige Gesamthöhe in einem Punkt des mittleren Drittels der Gebäudelänge oder der Gebäudebreite um höchstens [2]m überschritten werden, wenn die beiden anderen Gebäudeseiten die zulässige Gesamthöhe um mindestens dasselbe Mass unterschreiten.

2. Möglichst grosse Differenz zwischen Fassaden- und Gesamthöhe festlegen

- 29 Eine weitere Möglichkeit der Erhaltung der Steildachlandschaft ist eine möglichst grosse Differenz zwischen der zulässigen maximalen Fassadenhöhe und der zulässigen maximalen Gesamthöhe. Solange nur ein Attikageschoss erlaubt ist, kann die Gesamthöhe beim Flachdach im Gegensatz zum Steildach nicht mehr ausgenutzt werden. Im Baureglement könnten folgende Vorschriften gemacht werden:

Die maximal zulässige Gesamthöhe in der Wohnzone W beträgt 18m.

Die maximale zulässige Fassadenhöhe beträgt 12m.

Zulässig ist maximal ein Attikageschoss.

3. Zulassungsbeschränkung zugunsten des Steildachs

- 30 Eine einfache und übliche Lösung ist die Zulassungsbeschränkung, das heisst, dass für gewisse Zonen nur der Bau von Steildächern zugelassen ist. Besonders im Ortskern von Rüderswil ist eine solche Vorschrift sinnvoll. Das Baureglement könnte wie folgt ergänzt werden:

Dachgestaltung in den Wohnzonen: Für ein- und zweigeschossige Hauptgebäude sind ausschliesslich symmetrisch geneigte Steildächer zu verwenden. Die Dachneigung darf nicht weniger als 20 Grad und nicht mehr als 45 Grad betragen.

4. Höhere Nutzungsziffer für Steildächer

- 31 Die Nutzungsziffer für Steildächer kann höher festgelegt werden als die Nutzungsziffer von Flachdächern. Denn bei einer maximalen Festlegung der Baumassen- und Überbauungsziffer verbessert sich die Chance für die Verdichtung mit Steildach. Das Baureglement kann wie folgt ergänzt werden:

Die Baumassenziffer beträgt:

- 1 Für Steildächer:
 - a) Minimum $1.0\text{m}^3/\text{m}^2$
 - b) Maximum $2.0\text{m}^3/\text{m}^2$
- 2 Für Flachdächer:
 - a) Minimum $0.8\text{m}^3/\text{m}^2$
 - b) Maximum $1.8\text{m}^3/\text{m}^2$

Die Überbauungsziffer beträgt:

- 1 Für Steildächer
 - a) Minimum 0.3
 - b) Maximum 0.6
- 2 Für Flachdächer
 - a) Minimum 0.25
 - b) Maximum 0.5

5. Unterschiedliche Fassadenhöhen für Steil- und Flachdächer

- 32 Ein sinnvoller Ansatz ist die Einführung unterschiedlicher Fassadenhöhen für Steil- und Flachdächer. Während für das Flachdach eine eigene Fassadenhöhe gelten soll, ist für die Steildächer die Fassadenhöhe neu an der Traufseite zu messen und eine zusätzliche Gesamthöhe einzuführen. Eine mögliche Formulierung für das Baureglement wäre:

Art. X

Für Schrägdachbauten SD gilt die Fassadenhöhe FH für Schrägdächer an der Traufseite und die Gesamthöhe GH. Die Differenz der projizierten Fassadenhöhe an der Traufseite und der Gesamthöhe darf die Differenz der festgelegten Fassadenhöhe für Schrägdächer und der Gesamthöhe nicht überschreiten.

Art. Y

Für Flachdachbauten FD gilt die Fassadenhöhe FH für Flachdächer. Die obersten [2.5]m der festgelegten Fassadenhöhe sind nur im Bereich eines Attikageschosses gemäss Art. Z anwendbar

Zone	Fassadenhöhe Flachdach (FH FD)	Fassadenhöhe Schrägdach (FH SD)	Gesamthöhe Schrägdach (GH SD)
W 1.4	max. 9.5m	max. 7m	max. 11m
W 1.6	max. 9.5m	max. 7m	max. 11.5m
W 2.3	max. 13m	max. 10.5m	max. 15m

6. Attikageschoss darf kein Vollgeschoss sein

- 33 Um zu verhindern, dass das Steildach diskriminiert wird, darf das Attikageschoss kein Vollgeschoss sein. Da jedoch die Definition eines Attikageschosses der IVHB kein minimales Mass für die Zurückversetzung vorsieht, muss dies im Baureglement ergänzt werden, damit das Attikageschoss faktisch nicht als Vollgeschoss genutzt wird und die Bauherren versucht sind, nur noch Flachdächer zu bauen. Die Zurückversetzung sollte deshalb ein gewisses Minimalmass einhalten, was wie folgt formuliert werden könnte:

Art X

Das Attikageschoss liegt im Schnittpunkt der Fassaden mit Oberkante der Dachhaut unter einem Winkel von 45° zurück.

34 Eine Alternative wäre:

Art Y

Auf Flachdächern kann ein Attikageschoss erstellt werden. Dieses muss von der darunterliegenden Fassade zurückversetzt sein. Der Versatz muss überall mindestens [3]m betragen.

35 Aus den genannten Gründen ist das nGBR nochmals dahingehend zu überarbeiten, dass die BMBV nicht unreflektiert übernommen wird, sondern insbesondere zusätzliche Schutzbestimmung zugunsten des Steildachs eingebaut werden, um den Schutz des Ortsbildes hinreichend zu gewährleisten.

Mit vorzüglicher Hochachtung



Dr. Peter Burkhalter, Rechtsanwalt

Im Doppel

Beilagen: gemäss separatem Beilagenverzeichnis

Beilagenverzeichnis

Markus Hottenberg, Rüderswilstrasse 21, 3436 Zollbrück

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Peter Burkhalter, Elfenstrasse 19, Postfach 1010, 3000 Bern 6

-Einwohner-

betreffend

Öffentliche Mitwirkungsaufgabe Ortsplanungsrevision Rüderswil

Beilage 1	Vollmacht
Beilage 2	Dokumentation zum Ortsbild der Gemeinde Rüderswil
Beilage 3	Mitwirkung und Anregungen zur Änderung des Baureglements ZPP Tannschachen 24.4.2016
Beilage 4	Broschüre der Interessengemeinschaft Dachlandschaft Schweiz (IG Dachlandschaft Schweiz)
Beilage 5	Burkhalter/Brunner: Die Schweizer Dachlandschaft wird monoton, publiziert am 21.9.2018 in der Schweizerischen Gewerbezeitung



Bernischer Anwaltsverband
Association des avocats bernois

VOLLMACHT

Herr Markus Hottenberg, Rüderswilstrasse 21, 3436 Zollbrück

nachstehend **Vollmachtgeber od. Vollmachtgeberin** genannt, bevollmächtigt hiermit unter Einräumung des Substitutionsrechts

Herrn Dr. Peter Burkhalter, Rechtsanwalt

nachstehend **Rechtsanwalt** genannt, mit Zustellungsdomizil

auf seiner Kanzlei, Elfenstrasse 19, Postfach 1010, 3000 Bern 6

zur Vertretung in Sachen Bauvorhaben ZPP 1 „Tannschachen“.

Der Rechtsanwalt wird ermächtigt, **den Vollmachtgeber/ die Vollmachtgeberin** dieser Sache zu vertreten und alle dazu erforderlichen Vorkehren in seinem Namen zu treffen. Er wird insbesondere bevollmächtigt, einen Prozess anzuheben, einen Vergleich oder eine Schiedsabrede abzuschliessen und einen Verzicht oder den Abstand zu erklären. Der Rechtsanwalt wahrt die Interessen der Vollmachtgeber nach Recht und Billigkeit und besorgt das ihm Anvertraute gewissenhaft; gleichzeitig verpflichtet er sich zu Treue und Verschwiegenheit.

Der/Die Vollmachtgeber/in verpflichtet sich zur Bezahlung des Honorars und der Auslagen des Rechtsanwalts nach Massgabe der Bestimmungen des Kantonalen Anwaltsgesetzes und der Parteikostenverordnung. Eine besondere Honorarvereinbarung bleibt vorbehalten. **Der/Die Vollmachtgeber/in** verpflichtet sich, dem Rechtsanwalt auf dessen Verlangen einen angemessenen Vorschuss zu leisten und diesen nötigenfalls zu ergänzen.

Alle Streitigkeiten zwischen dem Vollmachtgeber/ der Vollmachtgeberin und dem Rechtsanwalt werden durch das Gericht am Geschäftssitz des Rechtsanwalts entschieden, soweit das Gesetz keinen anderen, zwingenden Gerichtsstand vorsieht. Vorbehalten bleiben die Bestimmungen über die Zuständigkeit der Anwaltsaufsichtsbehörde des Kantons Bern.

Ein gleichlautendes Doppel dieser Vollmacht steht zur Verfügung **des Vollmachtgebers/ der Vollmachtgeberin**. Die Vollmacht ist jederzeit widerrufbar.

Ort und Datum:

Bern 5 Nov 2018

Der Rechtsanwalt:

Der/Die Vollmachtgeber/ in

Bestimmungen über Rechte und Pflichten von Vollmachtgeber und Fürsprecher finden sich u.a. in:

- Schweizerisches Obligationenrecht vom 30.3.1911, SR 220 (Art. 394 ff)
- Bundesgesetz vom 23.6.2000 über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte, SR 935.61
- Kantonales Anwaltsgesetz vom 28.03.2006, BSG 168.11
- Parteikostenverordnung vom 17.05.2006, BSG 168.811
- Zivilprozessordnung
- Standesregeln des Schweizerischen Anwaltsverbandes vom 01.07.2005
- und unter www.bav-aab.ch

Offizieller Text des Bernischen Anwaltsverbandes

Fassung 12.06 / neutral

Rüderswil

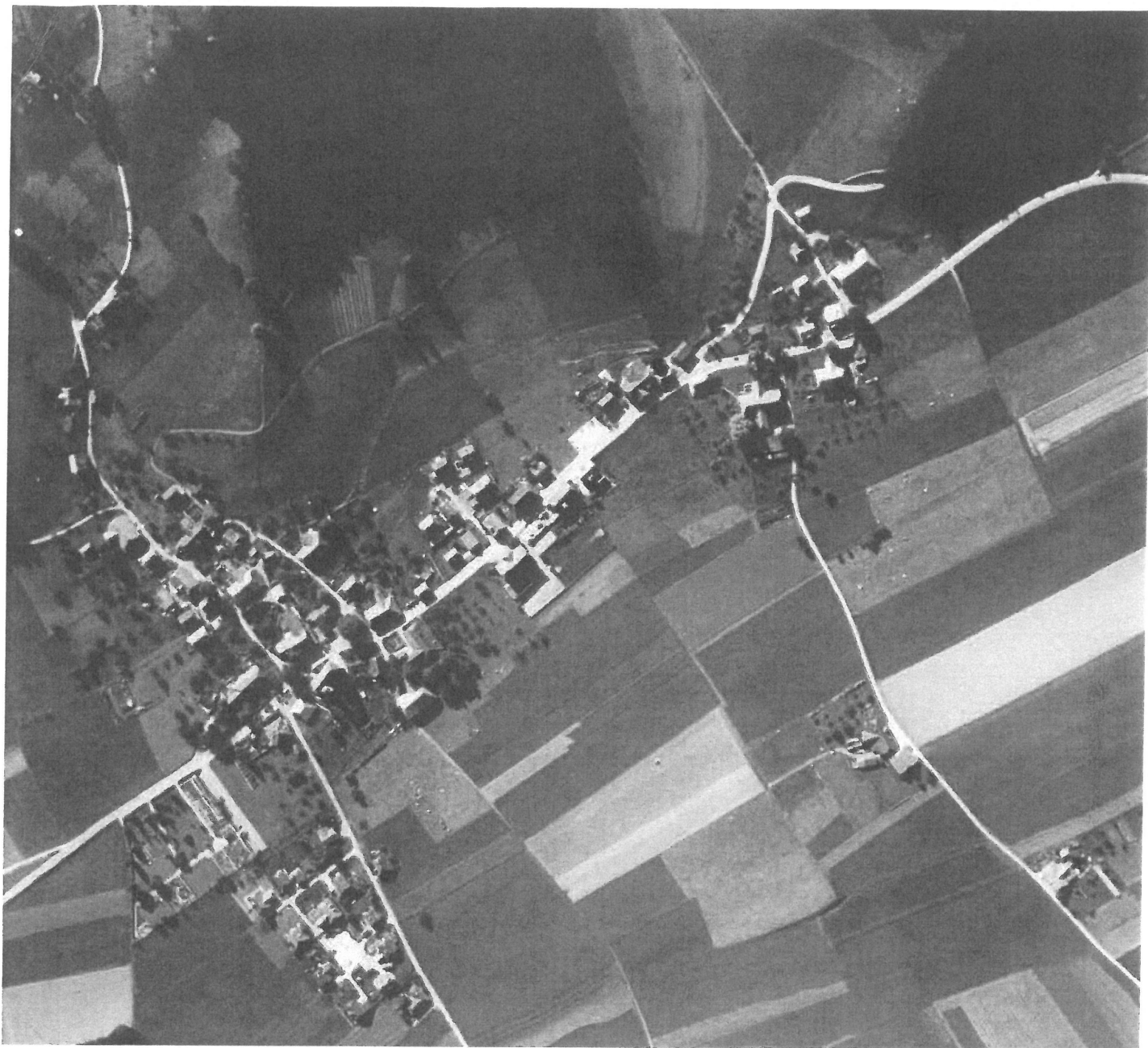
Gemeinde Rüderswil, Amtsbezirk Signau, Kanton Bern

Burkhalter Rechtsanwälte

Beilage

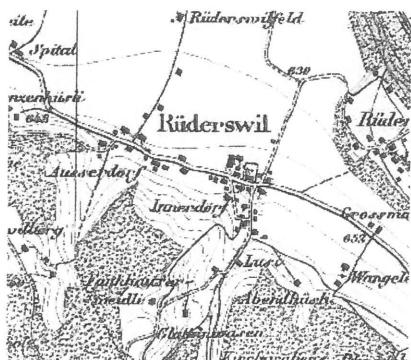
2

ISOS
Ortsbilder®

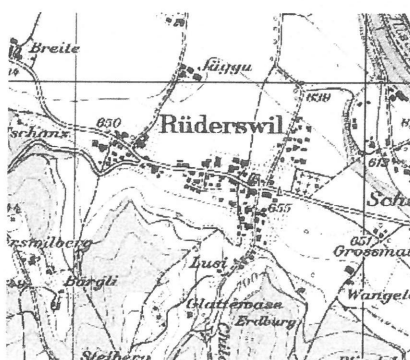


Flugbild 1987, © AGR, Kanton Bern

Zweiteiliges Dorf auf weiter Geländeterrasse über der Emme, mit kleinem Schul- und Neubaubezirk als Verbindung. Spannungsvolle ländliche Gassen- und Platzräume und eindruckliche Bauten, so die behäbigen Emmentaler Höfe, der stattliche Gasthof und die Kirche.



Siegfriedkarte 1884



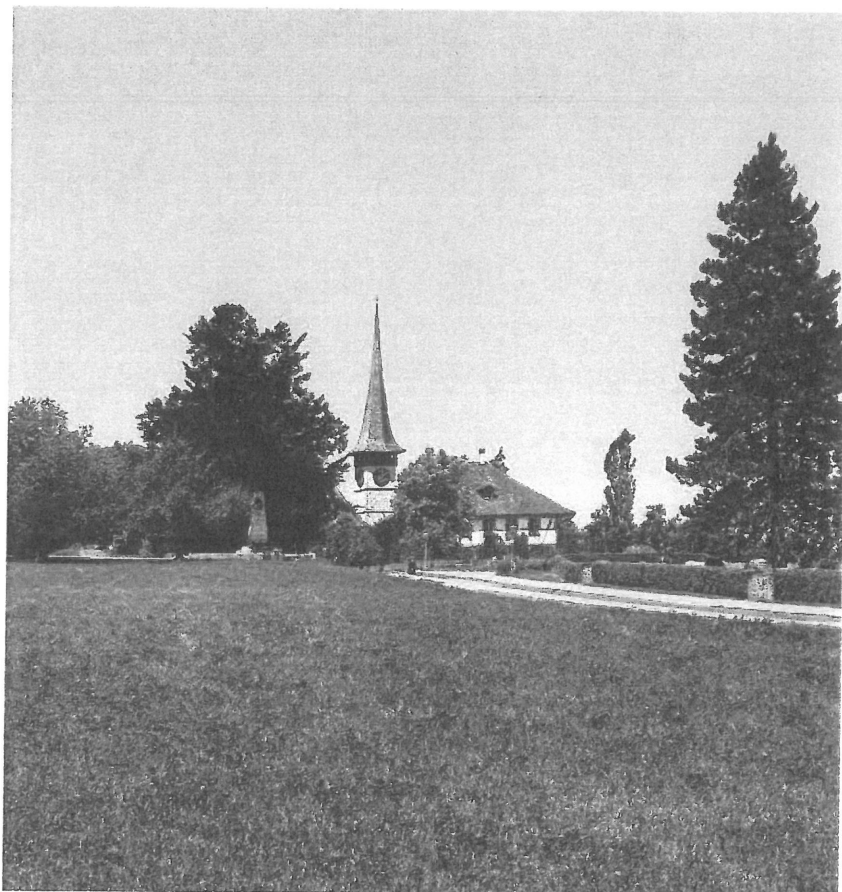
Landeskarte 2006

Dorf

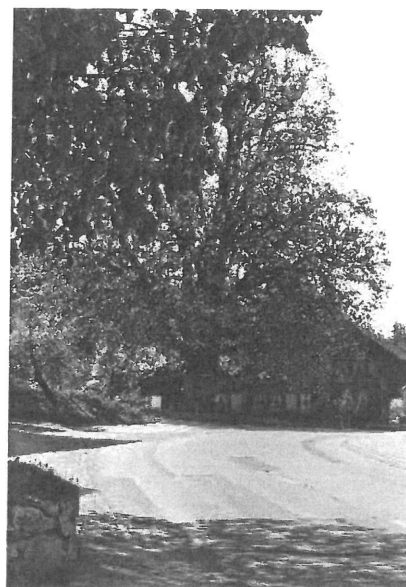
XX	Lagequalitäten
XX	Räumliche Qualitäten
XX	Architekturhistorische Qualitäten

Rüderswil

Gemeinde Rüderswil, Amtsbezirk Signau, Kanton Bern



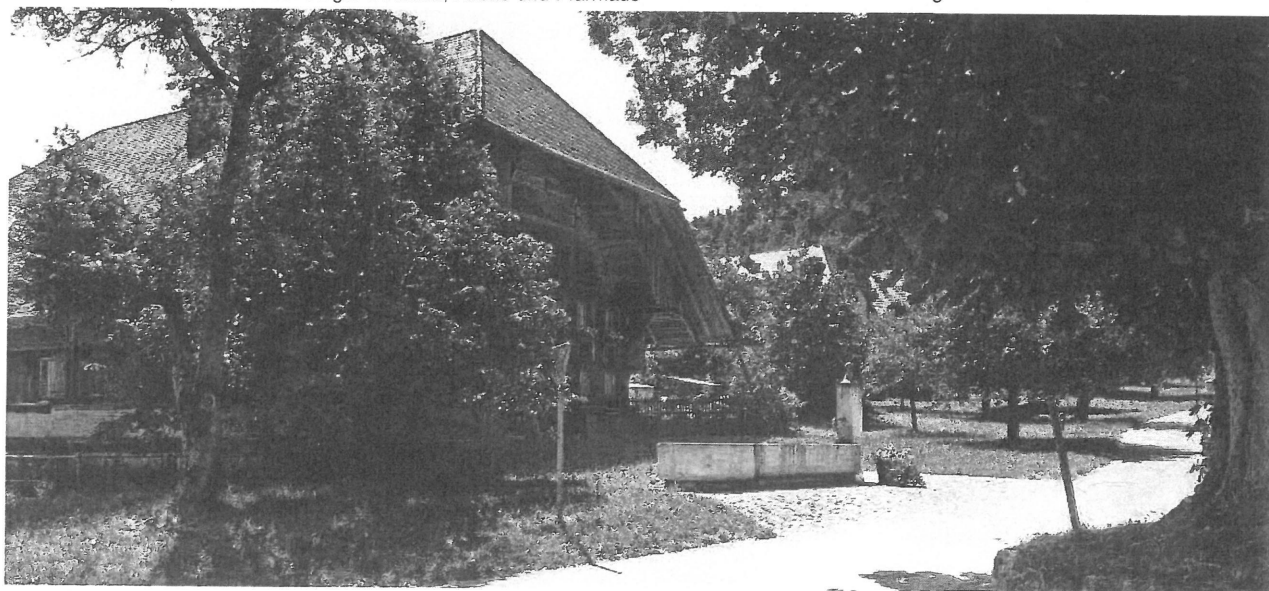
1 Innerdorf, Niklaus Leuenberger-Denkmal, Kirche und Pfarrhaus



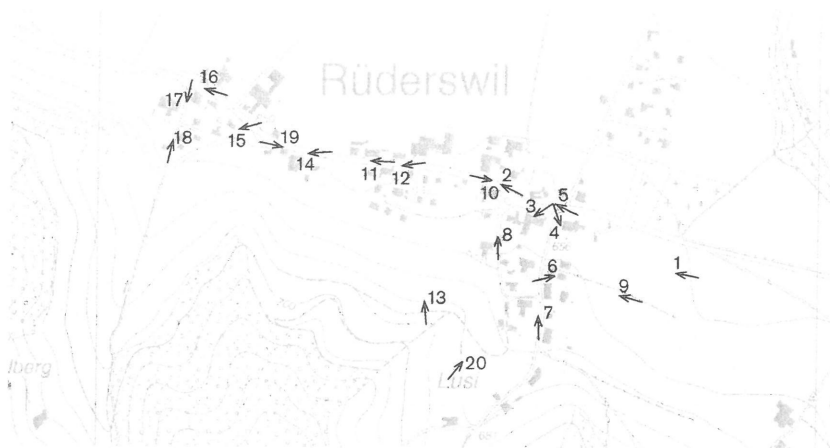
2 Sog. Krämerhaus und -linde



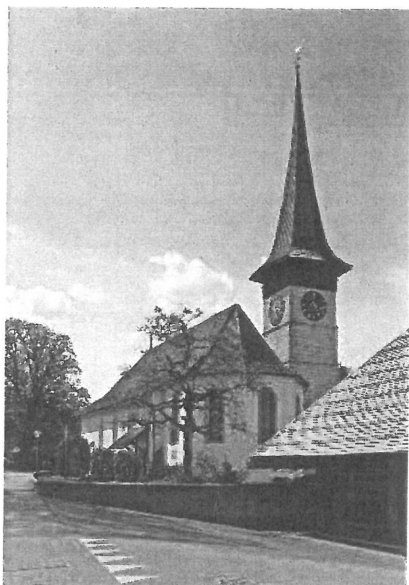
3



4



Fotostandorte 1:10 000
Aufnahmen 2008: 1, 3, 4, 7-20
Aufnahmen 2009: 2, 5, 6



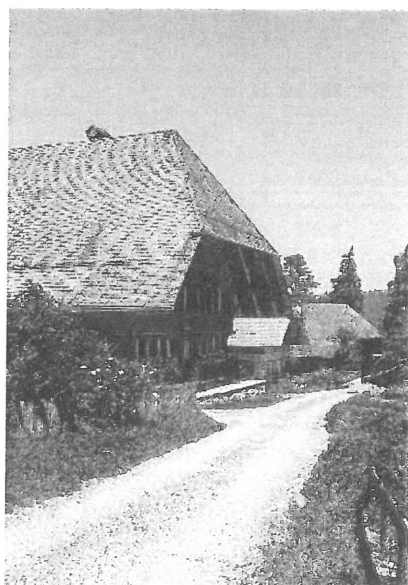
5 Kirche, 1783/1931



6



7



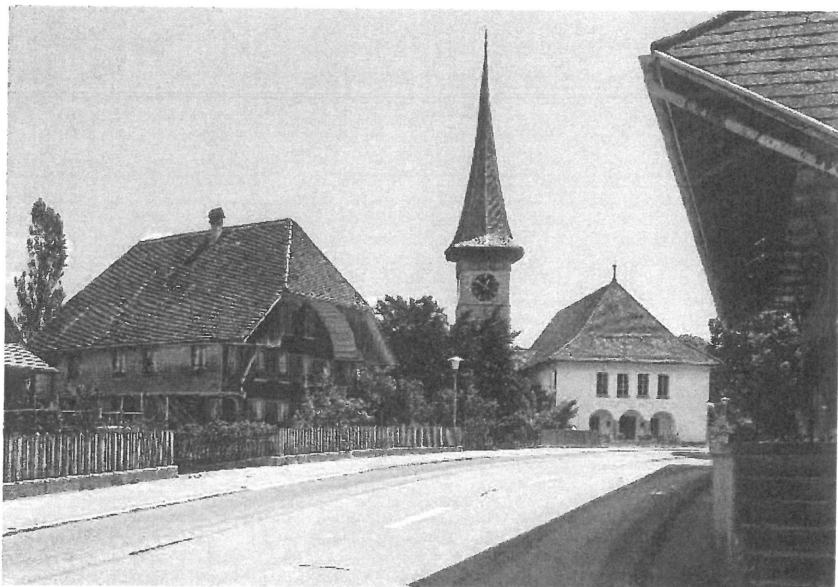
8



9

Rüderswil

Gemeinde Rüderswil, Amtsbezirk Signau, Kanton Bern



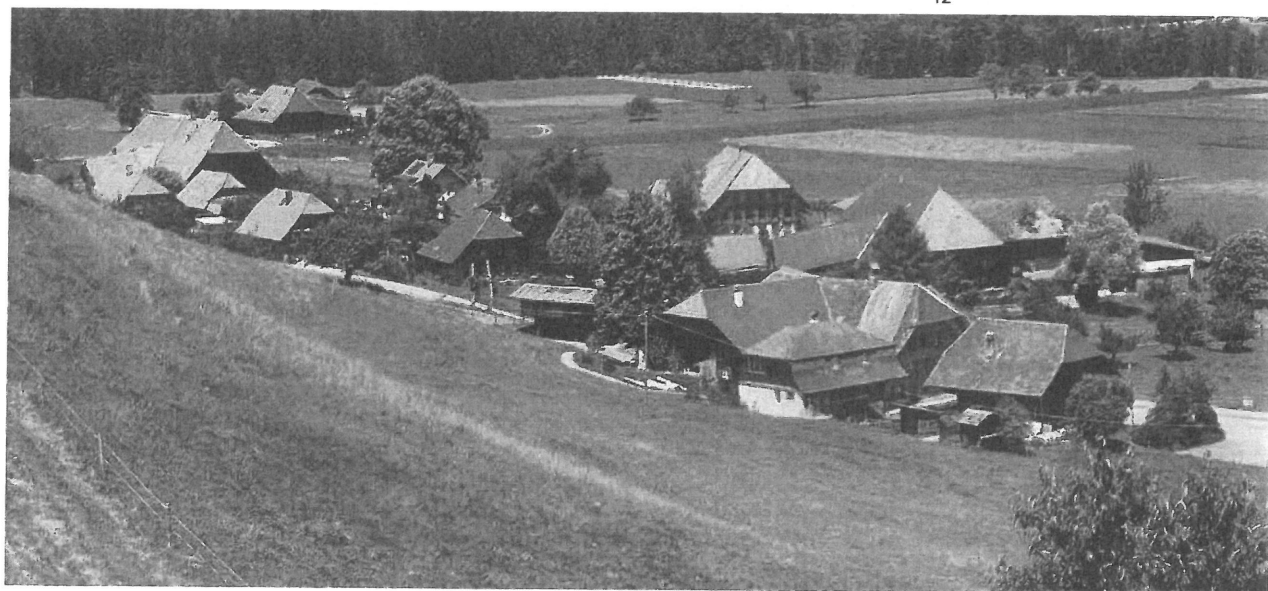
10



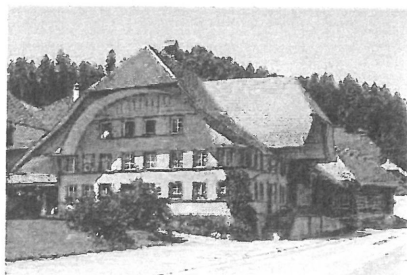
11 Käseerei



12



13 Ausserdorf



14 Ehem. Gasthof «Löwen», 1729



15



16



17



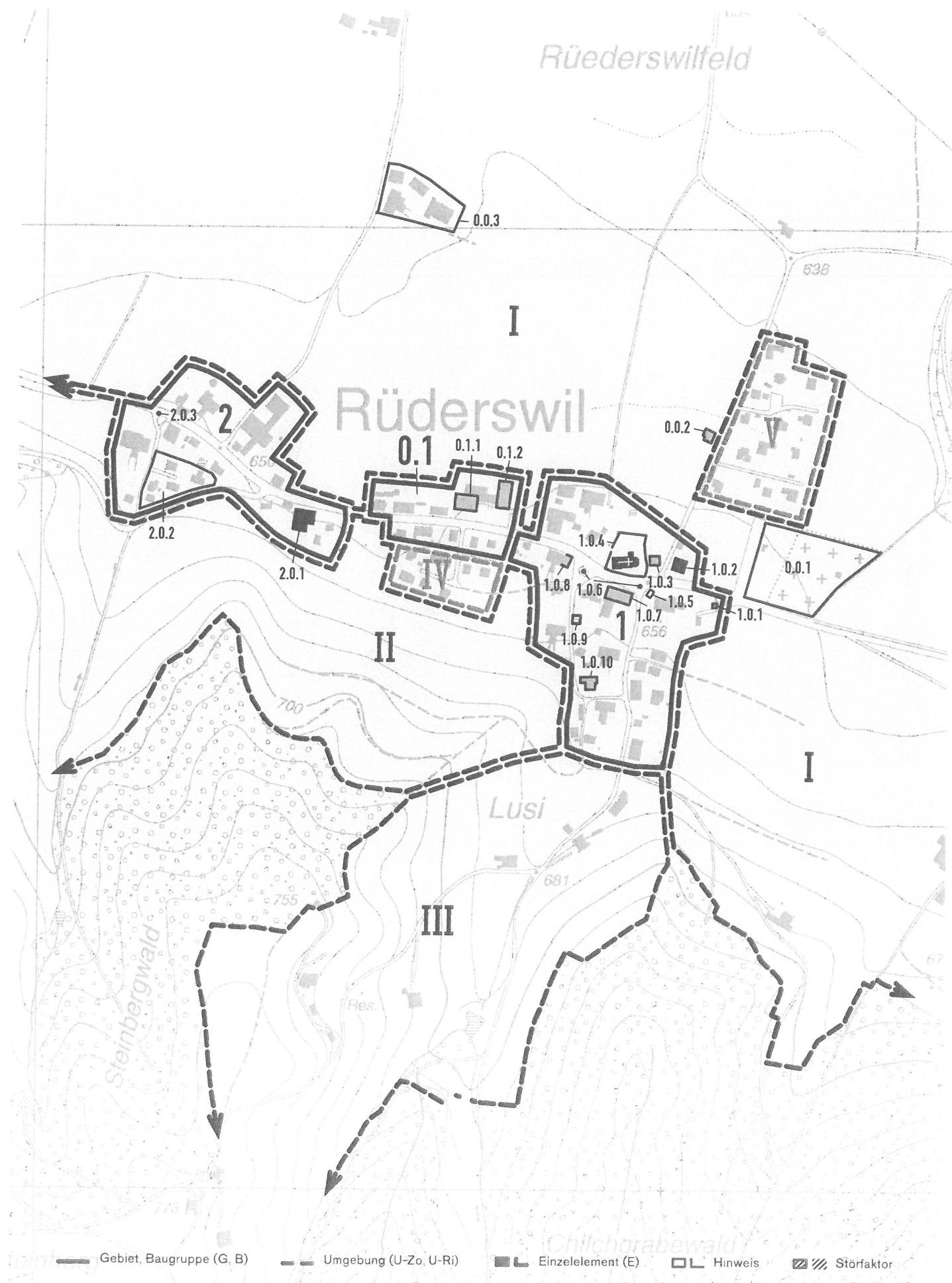
18



19



20



**G Gebiet, B Baugruppe, U-Zo Umgebungszone,
U-Ri Umgebungsrichtung, E Einzelelement**

Art	Nummer	Benennung	Aufnahmekategorie	Räumliche Qualität	Arch. hist. Qualität	Bedeutung	Erhaltungsziel	Hinweis	Störend	Bild-Nr.
G	1	Innerdorf, alter Dorfbereich mit Kirchenbezirk, kompakte Bebauung aus intakten Gehöften an Durchgangsstrasse und rechtwinklig davon wegführenden Wegen, v. a. 18./19. Jh.	AB	×	×	×	A			1–10
	1.0.1	Obelisk für den Bauernführer Niklaus Leuenberger unter grosser Buche, 1902						o		1
E	1.0.2	Pfarrhaus, verputzter Bau mit Ecklisenen und Walmdach, 1719–1721				×	A			1
	1.0.3	Pfrundscheune, kleiner Ständerbau mit Vollwalm-Schindeldach, um 1720						o		5
E	1.0.4	Kirche, Polygonalchor 1783, Schiff 1931, Turm aus Quadermauerwerk mit Spitzhelm, 2. H. 14. Jh./16. Jh., niedrige Kirchhofmauer				×	A	o		1, 5, 10, 19
	1.0.5	Kalksteinbrunnen, 19./20. Jh.						o		4
	1.0.6	Zwei grosse Linden in je Strassenverzweigung, Naturdenkmäler						o		2, 4, 5
	1.0.7	Ehemaliges Geschäfts- und Lagerhaus, 1902						o		3
	1.0.8	Giebelfront des sog. Doktor- oder Krämerhauses, stattl. Ständerbau mit Halbwalmdach, 1. D. 18. Jh.						o		2
	1.0.9	Eingezäunter Feuerweiher						o		
	1.0.10	Kindergarten, Holzkonstruktion mit abgewalmtem Satteldach, 1990er-Jahre						o		
G	2	Ausserdorf, Gehöfte und Gasthof beidseits der Durchgangsstrasse, 18./19. Jh., in Strassenspickel Einfamilienhäuser, E. 20./A. 21. Jh.	AB	/	/	×	A			13–19
E	2.0.1	Ehemaliger Gasthof «Löwen», verrandeter Ständerbau mit Querstich, Ründifronten mit Malereien, 1729				×	A			13, 14
	2.0.2	Einfamilienhäuser in Holzkonstruktion mit abgewalmten Satteldächern, E. 20./A. 21. Jh.						o		13
	2.0.3	Grosse Linde an Strassenverzweigung, Naturdenkmal						o		13, 16, 18
B	0.1	Lockere Strassenbebauung mit Gemeindeverwaltung, Schule, Käserei und ehem. Gewerbebauten, 19./20. Jh.	B	/		×	B			11, 12, 19
	0.1.1	Ehemaliges Schulhaus, heute Gemeindehaus, 1899; Turnhallenbau, 1965						o		
	0.1.2	Schulhaus, grossvolumiger heller Satteldachbau, 1997						o		
U-Ri	I	Weitgehend unverbaute Geländeterrasse, Wiesen und Äcker	a			×	a			1, 9, 13
	0.0.1	Friedhof mit Lebhag-Umzäunung						o		1
	0.0.2	Buchistöckli, Ständerbau mit Halbwalmdach, A. 19. Jh.						o		
	0.0.3	Einzelhof mit Sichtbezug zu den Ortsteilen, 19./20. Jh.						o		
U-Ri	II	Leicht ansteigender modellierter Hang, Wiesen und Äcker	a			×	a			13
U-Ri	III	Chilchgraben, von Wald begrenztes, gegen Süden ansteigendes Wiesental mit Einzelhöfen 18./19. Jh.	a			×	a			
U-Zo	IV	Einfamilienhausquartier, E. 20./A. 21. Jh.	b			×	b			
U-Zo	V	Abgesetztes Einfamilienhausquartier, 3. D. 20. Jh.	b		/		b			

Siedlungsentwicklung

Geschichte und historisches Wachstum

Die Gründung des Orts dürfte auf die Zeit der alemannischen Landnahme im 10./11. Jahrhundert zurückgehen. Erstmals schriftlich erwähnt wurde 1139 ein Zeuge namens Albertus de Röderswilare. Im Hochmittelalter verfügten ortsansässige Adelige über die grundherrschaftlichen Rechte; Erdwerke, Burganlagen ohne Mauerwerk im Umfeld von Rüderswil – etwa auf dem Zwingherrenhoger im Kirchgrabenwald oberhalb des heutigen Dorfs – weisen auf Herrensitze des Ortsadels hin. Die Gerichtsherrschaft wurde vom Landgericht Ranflüh ausgeübt und kam 1408 an die bernische Landvogtei Trachselwald. Seit der neuen Ämtereinteilung anlässlich der Mediation von 1803 gehört Rüderswil zum Amtsbezirk Signau.

Die 1275 erstmals bezeugte Kirche unterstand 1319 Johann von Friesenberg, der die Rechte 1350 dem Deutschritterorden schenkte. Auf diese Zeit gehen der Kern der heutigen Kirche und der hohe schlanke Turm aus Tuffquadermauerwerk zurück. Das Kirchenschiff mit spätgotischem Polygonalchor wurde 1931 neu gebaut.

Im Bauernkrieg von 1653, als sich Aufständische von Luzern, Bern, Solothurn und Basel gegen ihre Obrigkeiten auflehnten und um wirtschaftliche und politische Rechte kämpften, erhielt der Ort überregionale Bedeutung, denn der 1615 auf dem Hof Schönholz bei Rüderswil geborene Niklaus Leuenberger war zum Obmann des Bauernbundes und zum Anführer der bernischen Aufstandsbewegung gewählt worden. Nach der Niederlage der Bauern wurde Leuenberger verraten und hingerichtet. Ein Obelisk am östlichen Ortseingang erinnert an die historische Persönlichkeit.

Das Dorf liegt überschwemmungssicher auf einer Geländeterrasse über der Emme an der alten linksufrigen Talstrasse, bei der Abzweigung der Strasse in den Nesselgraben und weiter ins Worbletal. Im 18. Jahrhundert entstanden das Krämerhaus, die Salzhütte und die Hufschmiede im Innerdorf.

Im 18. und 19. Jahrhundert war die Leinwandfabrikation als Hausindustrie weit verbreitet. Seit Mitte des

19. Jahrhunderts ist im Rüderswilschachen die Spinnerei und Weberei Rüderswil in Betrieb. Nachdem sowohl 1881 die Emmentalbahn gebaut als auch 1899 die Talstrasse am östlichen, rechten Emmeufer ausgebaut worden waren, etablierten sich Gewerbebetriebe an diesen Verkehrswegen, vor allem beim Flussübergang im Gemeindeteil Zollbrück. Im Ort Rüderswil selbst blieb über lange Zeit Landwirtschaft die vorherrschende Erwerbsquelle.

Wie auf der Siegfriedkarte von 1884 erkennbar, bestand der Ort damals aus zwei Ortsteilen. Im Innerdorf bildete die Kirche den Kern und zwei Bebauungsarme führten rechtwinklig von der Durchgangsstrasse weg. Westlich davon, etwas abgesetzt, ist das Ausserdorf mit locker beidseits der Strasse stehenden Bauten verzeichnet. Heute sind das Ausser- und das Innerdorf über den Schulbereich und die neue Einfamilienhaussiedlung zusammengewachsen. Das Schulhaus wurde 1899 gebaut und beherbergt die Gemeindeverwaltung, seit 1997 unmittelbar daneben ein neues Schulhaus eröffnet wurde. Ein weiteres Einfamilienhausquartier entstand nördlich des Friedhofs.

Der heutige Ort

Räumlicher Zusammenhang der Ortsteile

Die beiden bäuerlichen Dorfteile liegen am Rand einer weiten Geländeterrasse über der Emme jeweils bei der Mündung eines Bacheinschnitts. Das Innerdorf mit dem Kirchenbezirk (1) erstreckt sich quer zur Durchgangsstrasse in den Geländeeinschnitt, während die Gehöfte im Ausserdorf (2) locker der leicht gekrümmten Strasse folgen. Die vom alten Schulhaus dominierte Baugruppe (0.1) verbindet beide Ortsteile.

Die Kirche (1.0.4) ist nicht nur für das Innerdorf (1), sondern für den ganzen Ort prägend. Besonders eindrücklich wirkt der Ort von Osten: Im Vordergrund steht das Pfarrhaus (1.0.2), hinter seinem Walmdach ist die zur Strasse leicht schräg stehende Kirche mit spätgotischem Polygonalchor und schlankem Turm aus Tuffsteinquadern mit hohem Spitzhelm sichtbar. Zwischen Pfarrhaus und Kirche steht die zum Kirchgemeindehaus umgenutzte Pfrundscheune, ein eingeschossiger Ständerbau mit Vollwalm-Schindeldach

(1.0.3). Beim Neubau des Kirchenschiffs im ersten Drittel des 20. Jahrhunderts wurden dessen Proportionen verändert; von Westen her wirkt der Bau mit Rechteckfenstern über einer Bogenlaube eher plump.

Zwei geschützte mehrhundertjährige Linden (1.0.6), die sogenannte Leuenberger- und die Krämerlinde, prägen die platzartige Strassenerweiterung gegenüber des Kirchenbezirks, ebenso der Brunnen mit dem Doppeltrog aus Kalkstein (1.0.5). Zwischen den beiden Bäumen steht ein Riegbau mit massivem Erdgeschoss und feingliederter Ladenfront (1.0.7). Das ehemalige Geschäfts- und Lagerhaus von 1902 bildet einen Kontrast zu den Ständerbauten an den beiden von der Durchgangstrasse wegführenden Strässchen. Beim sogenannten Doktor- oder alten Krämerhaus (1.0.8), einem Ständerbau mit Halbwalmdach am westlichen Platzabschluss, treten profilierte Brüstungen, Zopfbügel und Fassadeninschriften besonders markant in Erscheinung. Hangwärts reihen sich grosse Bauernhäuser. Mit Ausnahme der beiden obersten wenden sie die Giebelfronten der Strasse zu. Kleinvolumige Bauten wie Stöckli und Speicher gliedern die Abfolge. Die älteren Bauernhäuser, kunstvoll gezimmerte Ständerbauten, und die Speicher, auch sie wertvolle Ständer- oder Blockbauten mit zum Teil reicher Schnitzzier, stammen aus dem 18. Jahrhundert. Die jüngeren Stöckli sind oft mit Schindeln verrandete. Vor den Hauptbauten liegen eingezäunte Bauerngärten; dem Hofbereich schliessen Hosteten an. In der bäuerlich geprägten Siedlung wirkt der Kindergarten im Volumen eines Stöcklis (1.0.10) trotz Holzkonstruktion und abgewalmtem Dach etwas fremd.

Vorbei am Krämerhaus und einem weiteren Gehöft führt die Strasse in einer leichten Kurve in den durch einen schmalen Wiesenstreifen abgesetzten Dienstleistungsbereich (0.1). Die beiden Schulhäuser dominieren den Strassenabschnitt, wobei das alte Schul- und heutige Gemeindehaus (0.1.1) – ein längsrechteckiger Bau mit Krüppelwalmdach und Querfirst in der Mittelachse – sich neben dem giebelständigen neuen Schulhaus (0.1.2) zu behaupten vermag. Auf einen grossen Vorplatz folgen die Käserei und ein Wohn-/Geschäftshaus mit Satteldach. Mit den weiteren Altbauten auf der gegenüberliegenden Strassenseite verengt sich der Strassenraum auf einen kurzen Abschnitt.

Einen markanten Auftakt des Ausserdorfs (2) setzt der ehemalige Gasthof «Löwen» (2.0.1). Der mit Schindeln verrandete Ständerbau mit breiter Ründifront wirkt auch wegen des vorragenden mächtigen Quergiebels imposant. Vor seiner Giebelseite fassen ein Riegstöckli mit Mansarddach und ein Speicherstöckli einen kleinen seitlichen Vorplatz. Es folgen unterhalb der nun leicht ansteigenden Strasse zwei Gehöfte. Oberhalb der Strasse beschliesst ein weiteres Bauernhaus die Bebauung. Neuere Wohnhäuser in Holzkonstruktion mit abgewalmten Satteldächern ergänzen die Altbauten (2.0.2). Im lockeren Gefüge übernehmen die stattlichen Bäume auf den Hofplätzen eine raumgliedernde Rolle. Wie im Innerdorf steht auch im Ausserdorf eine geschützte Linde (2.0.3) in der Strassenverzweigung.

Umgebungen

Die ebene Geländeterrasse (I) nördlich der drei Ortsteile ist bis auf das Buuchistöckli (0.0.2) und einige Einzelhöfe (z. B. 0.0.3), das etwas abgesetzte Einfamilienhausquartier (V) und das Friedhofgelände (0.0.1) unverbautes Landschaftsland. Bei der Schulhausgruppe schliesst hangseitig ebenfalls ein kleines Einfamilienhausquartier an (IV). Der modellierte Wieshang im Süden (II) wird von Wald begrenzt; im ans Innerdorf anschliessenden Seitental (III) liegen einzelne ehemalige Kleinbauernhäuser am Hang.

Empfehlungen

Siehe auch die kategorisierten Erhaltungsziele.

Nicht nur die Bauten, sondern insbesondere auch die Zwischenbereiche in der ursprünglichen Nutzung – Vorgärten, Hofplätze, Einzelbäume usw. – erhalten.

Auf einen weiteren Ausbau der Durchgangsstrasse verzichten.

Bei allfälligen An- und Umbauten unbedingt Fachleute der Denkmalpflege beiziehen; auch Details besonders sorgfältig gestalten.

Weitere Neubauten auf das Einfamilienhausquartier nördlich des Friedhofs (V) konzentrieren, dasjenige beim Gemeindehaus nicht weiter ausdehnen.

Rüderswil

Gemeinde Rüderswil, Amtsbezirk Signau, Kanton Bern

Bewertung

Qualifikation des Dorfs im regionalen Vergleich

XX/	Lagequalitäten
-----	----------------

Beachtliche Lagequalitäten dank der weitgehend unverbauten Situation am Rand der weiten Hangterrasse vor leicht ansteigenden und teilweise bewaldeten Hängen. Von Bäumen umrahmte Bebauung, wobei die Dächer der Bauernhäuser und die Kirche mit dem spitzbehelmten Turm grosse Fernwirkung entwickeln.

XX/	Räumliche Qualitäten
-----	----------------------

Gewisse räumliche Qualitäten in den Platz- und Strassenräumen an der leicht gewundenen Strasse durch die Staffelung der unterschiedlich grossen, meist orthogonal zueinander stehenden Bauten. Spannende Durchblicke in Hofplätze oder in die Umgebung.

XX/	Architekturhistorische Qualitäten
-----	-----------------------------------

Besondere architekturhistorische Qualitäten dank der grossen Zahl von Emmentaler Gehöften aus dem 18. Jahrhundert in ursprünglicher Umgebung und Nutzung, ebenso wegen des wertvollen Kirchenbereichs mit einem der schönsten Kirchtürme des Emmentals aus dem 14. Jahrhundert, mit dem Pfarrhaus und der Pfrundscheune aus der ersten Hälfte des 18. Jahrhunderts.

3. Fassung 10.2008/zwe, baw

Filme Nr. 578, 588, 759 (1975);
7818, 7819 (1991)
Digitale Aufnahmen 2008 und 2009
Fotografinnen: Barbara Wieser,
Monika Zweifel

Koordinaten Ortsregister
621.600/203.596

Auftraggeber
Bundesamt für Kultur (BAK)
Sektion Heimatschutz und Denkmalpflege
Hallwylstrasse 15, 3003 Bern

Auftragnehmer
Büro für das ISOS
Sibylle Heusser, dipl. Arch. ETH
Limmatquai 24, 8001 Zürich

ISOS
Inventar der schützenswerten Ortsbilder
der Schweiz

Markus Hottenberg
Marianne Altermatt
Rüderswilstrasse 21
3436 Zollbrück

Gemeinderat Rüderswil
Dorfstrasse 116
3437 Rüderswil



Zollbrück, 24. April 2016

Mitwirkung und Anregungen zur Änderung Baureglement ZPP Tannschachen (Thomimatte)

Sehr geehrter Gemeinderat

Mit Interesse haben wir Kenntnis von der bevorstehenden Änderung des Zonenplanes Tannschachen genommen.

Wir sind uns bewusst, dass Anforderungen an grosse Überbauungen ständig verbessert werden müssen und wenn nötig anzugleichen sind. Wir haben folgende Anregungen für die geplante Überbauung:

Die Bauabstände und die Gebäudehöhen sind nur teilweise zu erhöhen. Begründungen wie: Grundwasser, höhere Ausnützung, besseres Verdichten des Bauens, höhere Grünflächen Anteile, etc., welche erst jetzt als Begründungen in diese Thematik gebracht werden, sind unzulässig. Wir, als direkt betroffene Nachbarn zur Parzelle Thomimatte, haben uns auf transparente Rahmenbedingungen gemäss dem geltenden Baureglement für eine allfällige Überbauung eingestellt.

Folgende Bemerkung zu den geplanten Gebäudehöhen:

Im geltenden Baureglement ist die Gebäudeprofilhöhe mit 7.00 Meter in der WG (Wohnen und Gewerbe) vorgesehen. Die geplante Überbauung sieht aber gar keine Gewerbebauten vor und ist somit, wie im Schreiben von Moser und Partner ersichtlich, eine reine Wohnzone. Grundsätzlich müsste man also für eine Gebäudeprofilhöhe von 5.50 Meter plädieren. Damit aber eine Verdichtung in der Überbauung stattfinden kann, könnte für die ganze Parzelle eine max. Gebäudehöhe von 9.00 Meter geltend gemacht werden. Die max. Gesamthöhe von 12.00 Meter, wie sie in der neuen Regelung vorgesehen ist, ist viel zu hoch. Die geplante Gebäudehöhe ist zu mächtig gegenüber den umliegenden Nachbargebäuden. Das Erdgeschoss könnte mit einer Gebäudehöhe von 9.00 Meter sogar noch um ca. 30 cm ab dem gewachsenen Boden angehoben werden, um weniger tief ins Grundwasser zu bauen.

Folgende Bemerkung zu den geplanten Bauabständen (Rüderswilstrasse)

Es wird eine massive Erhöhung der Gebäude geplant. Der Bauabstand zur Rüderswilstrasse in der westlichen Ecke zu Flückiger, Pfister wird jedoch mit 5.00 Meter belassen. Hier muss ein grösserer Bauabstand zur Mehrhöhe der Gebäude stattfinden. Der Strassenabstand soll **6.00 Meter** betragen. Wir begrüßen die Anordnungen der Baukörper gemäss Orientierungsversammlung vom 14.4.2016. Die geplante Überbauung fügt sich mit der nicht parallel verlaufenden Bau-Linie zur Rüderswilstrasse harmonisch in die Landschaft ein. Die Idee, die Grünfläche entlang der Emme so zu belassen sowie das Pflanzen von Bäumen entlang der Rüderswilstrasse, befürworten wir sehr. Die Gebäudehöhen der Mehrfamilienhäuser entlang der Strasse sollten eine Einheit bilden ohne die störenden drei Attika-Aufbauten. Nur so gelingt es, eine „schlichte und geordnete Bauweise“ gegenüber den Gebäudegruppen der Nachbarliegenschaften zu erhalten, siehe auch Baureglement Art. 2.1 Abs; (keine städtebaulichen wilden Baukörper).

Die Baukörper an der gekrümmten Baulinie sollten im neuen Zonenplan **genau definiert** werden, damit später in der Ausführung keine Verschiebung der Gebäude stattfinden kann (evtl. zweite Projektphase oder Verkauf). Somit sind die Grünflächenziffer und die Mindestdichte im Baureglement zu löschen.

Eine weitere Überlegung sollte geprüft werden: Die EFH entlang der Rüderswilstrasse zu bauen und die MFH in die hinteren Baufelder zu platzieren. Dies würde die Überbauung etwas lockerer und nicht markant aussehen lassen.

Zu begrünten Flachdächern sind wir positiv eingestellt.

Eine nicht aufgeständerte PV Anlage für erneuerbare Energie sollte geprüft werden.

Die Ein- und Ausfahrt zur Tiefgarage sollte sich nicht an der gleichen Stelle befinden. „*Einbahnverkehr in der Tiefgarage*“. Die Einfahrt in der Nähe des Parkplatzes des Restaurants zur Brücke und die Ausfahrt im westlichen Parzellenbereich würden zu einer Entflechtung und zu einer Verkehrsberuhigung führen.

Es sollte geprüft werden, ob nicht die Erschliessung mit den Parkplätzen über den bereits bestehenden Emmenweg geführt werden kann. (Verkehrssicherheit, siehe Planbeilage).

Die Besucherparkplatzsituation muss genau betrachtet werden. Es müssen genügend Parkplätze zur Verfügung stehen, damit nicht die jetzigen bereits knappen Parkplatz-Ressourcen der Nachbarschaft benützt werden. (Es gibt genügend Literatur und Praxis Beispiele dafür).

Die Lärmbelastung beim Bau, vor allem der Wasserpumpen im 24h Betrieb, muss eingedämmt werden. Auflagen müssen in der Baubewilligung erteilt werden.

Die Materialisierung der ganzen Überbauung, Fassaden, Dachbegrünung, Umgebungsgestaltung, muss harmonisch abgestimmt werden. Die Überbauung muss sich der umliegenden Landschaft anpassen und mit den Nachbarbauten eine Einheit bilden. Es sollten natürliche Baumaterialien wie z.B. Holz mit verputzten Backsteinen verwendet sowie die Balkone verglast werden (keine abstrakten Betonbauten!)

Baurechtliche Grundordnung:

Die publizierte *geringfügige Änderung* kann nicht als „**gering**“ angesehen werden, weil die geplante Überbauung beinahe eine Verdoppelung der Gebäude vorsieht. Die baurechtliche Grundordnung wird verletzt und nicht eingehalten. Die Überbauung erhält „Zentrums-Charakter“.

Wir hoffen, dass die Gemeindebehörde das Leitbild der Gemeinde auch vorlebt und in die Zonenplanänderung einbezieht.

Auszug aus dem Leitbild der Gemeinde:

Wohnqualität

Rüderswil verfügt über einen gesunden Lebensraum mit attraktiven Naherholungsgebieten. Dem Gemeinderat ist es wichtig, einen attraktiven, gesunden Lebensraum zu erhalten. Dementsprechend soll die Ortsplanung auf eine ausgewogene, die Wohnqualität stützende Zonenordnung ausgerichtet werden. Dem Schutz und der Pflege der Naherholungsgebiete wird ein besonderes Augenmerk gewidmet.

Unser Interesse gilt dem Einsatz erneuerbarer Energien und dem energiesparenden Verhalten.

Zusammenfassung:

- Ganze Überbauung ist mit einer max. Gebäudehöhe von 9.00 Meter zu versehen (Art Reine Wohnzone)
- Strassenabstand in der westlichen Ecke auf 6.00 Meter zu erhöhen (mehr Höhe der Gebäude)
- Erdgeschoss ev. um 30 cm zu erhöhen (Wasserbau)
- Gebäudemasse MFH wie die zwei ersten, Nähe Flückiger, Hottenberg, für alle MFH entlang der Strasse (ohne Attika-Aufbauten)
- Geplante Gebäudekörper genau definieren wie im Projektplan (keine spätere Verschiebung der Gebäude, Verkauf Projekt)
- Die EFH entlang der Rüderswilstrasse und die MFH in hinteren Baufeld aufstellen (lockere Bauweise)
- Einbahnverkehr Einstellhalle (Verhinderung Lärmemissionen und Entflechtung Verkehr)
- Erschliessung und Parkplätze über den Emmenweg (best. Erschliessung, Verkehrssicherheit)
- Genügend Besucherparkplätze (Verhinderung Benützung der Parkflächen in der Nachbarschaft)
- Lärminderung der Pumpen im 24 h Betrieb (Auflagen in der Baubewilligung)
- Auflagen zu einer PV Anlage, erneuerbarer Energie (gemäss Leitbild der Gemeinde)
- Geeignete und natürliche Materialisierung der Fassaden
- Grünflächen entlang der Emme und Baumbepflanzung entlang der Rüderswilstrasse
- Die Grünflächenziffer und Mindestdichte sind zu streichen, weil die Baufelder genau definiert sind.

Mit Interesse sehen wir der weiteren Entwicklung der Thomimatte entgegen.

Freundliche Grüsse



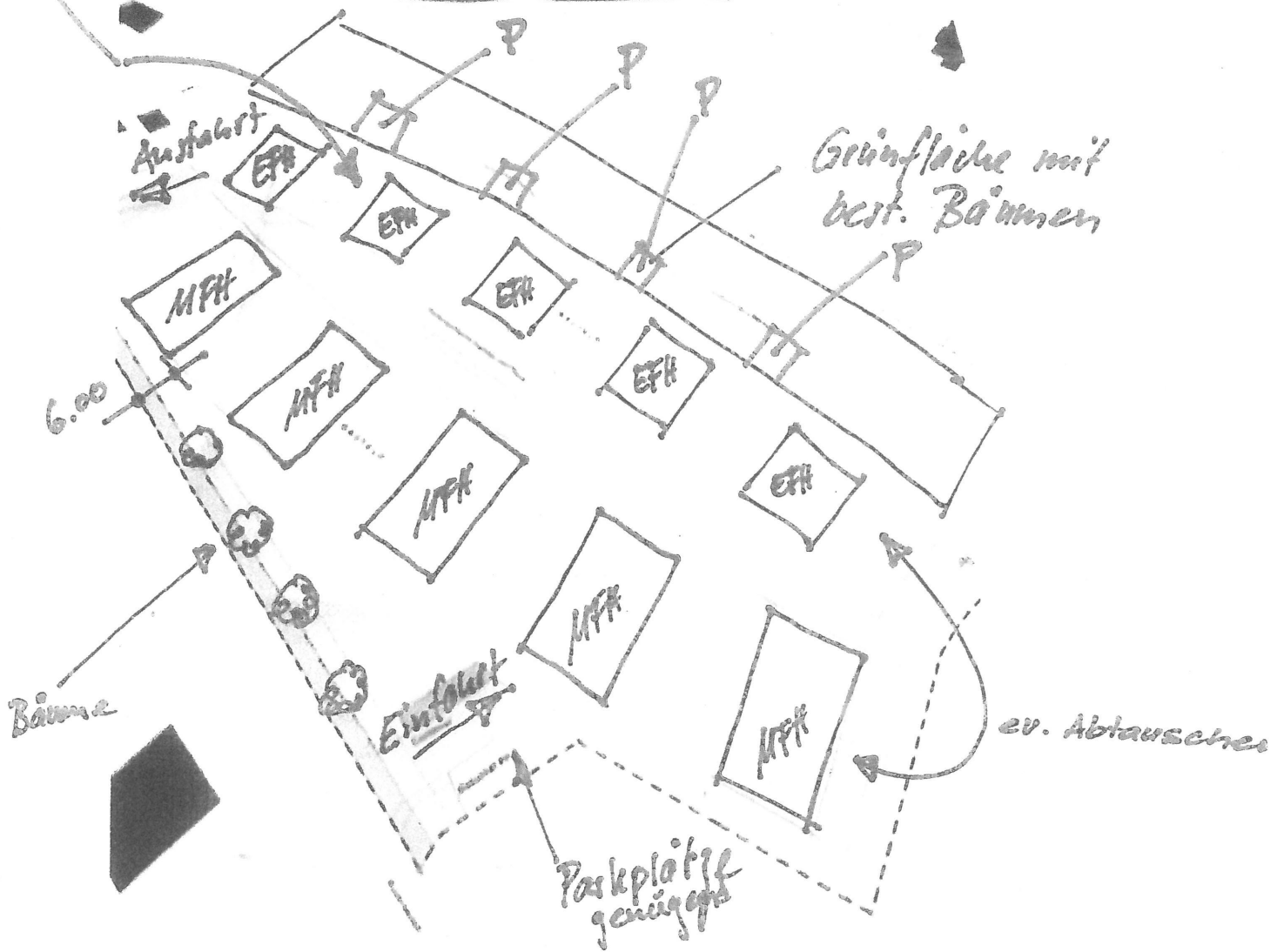
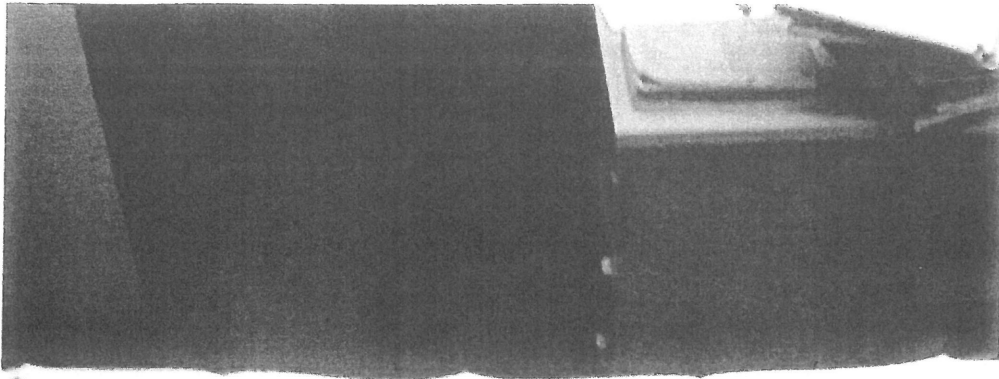
Markus Hottenberg



Marianne Altermatt

Beilage
Zonenplan und Abänderung Baureglement

Zufahrt
Einfahrten



MFH und EFH Baufelder
genau definieren.

Abänderung des Baureglements und Zonenplan

Anhang 1 Zonen mit Planungspflicht (ZPP)

Alt:

ZPP Nr. 1 Tannschachen

Die Zone mit Planungspflicht ZPP 1 Tannschachen bezweckt eine geordnete Überbauung und koordinierte Erschliessung.
Entlang der Staatsstrasse werden Wohn- und Gewerbebauten realisiert.
Die zweite, vom Strassenlärm abgeschirmte Baureihe steht für freistehende und zusammengebaute Wohnbauten zur Verfügung.
Erschliessung und gemeinsame Parkierung erfolgt konzentriert und unter Berücksichtigung der bestehenden Situation. Den Fussgängerverbindungen ist die nötige Beachtung zu schenken.
Der Fussweg entlang der Emme ist zu erhalten und zu integrieren.
Im Übrigen richtet sich die Bebauung nach den Vorschriften der Zonen W und WG.

Neu:

ZPP Nr. 1 Tannschachen

Die Zone mit Planungspflicht ZPP 1 Tannschachen bezweckt eine geordnete Überbauung und koordinierte Erschliessung.
Entlang der Staatsstrasse werden Wohn- und Gewerbebauten realisiert.
Die zweite, vom Strassenlärm abgeschirmte Baureihe steht für freistehende und zusammengebaute Wohnbauten zur Verfügung.
Erschliessung und gemeinsame Parkierung erfolgt konzentriert und unter Berücksichtigung der bestehenden Situation. Den Fussgängerverbindungen ist die nötige Beachtung zu schenken.
Der Fussweg entlang der Emme ist zu erhalten und zu integrieren.
Im Übrigen richtet sich die Bebauung nach den Vorschriften der Zonen W und WG.

Art der Nutzung Wohnen

Masse der Nutzung	Kleiner Grenzabstand	4 m
	Grosser Grenzabstand	8 m
	Max. Gesamthöhe	10.00 m 9.00 m
	Max. Gebäudelänge	30 m
	Max. Gebäudebreite	15 m
	Grünflächenziffer	15 %
ist zu streichen	Mindestdichter	0.45

Neu: Baukörper und Anordnung
gemäss Zonenplan ZPP

Die Masse der Nutzung werden gemäss der Verordnung über Begriffe und Messweisen im Bauwesen (BMBV) gemessen.

Lärm:

Für die erste Bautiefe entlang der Kantonsstrasse gilt die Empfindlichkeitsstufe III. Für die zweite, abgeschirmte Bautiefe gilt die Empfindlichkeitsstufe II.

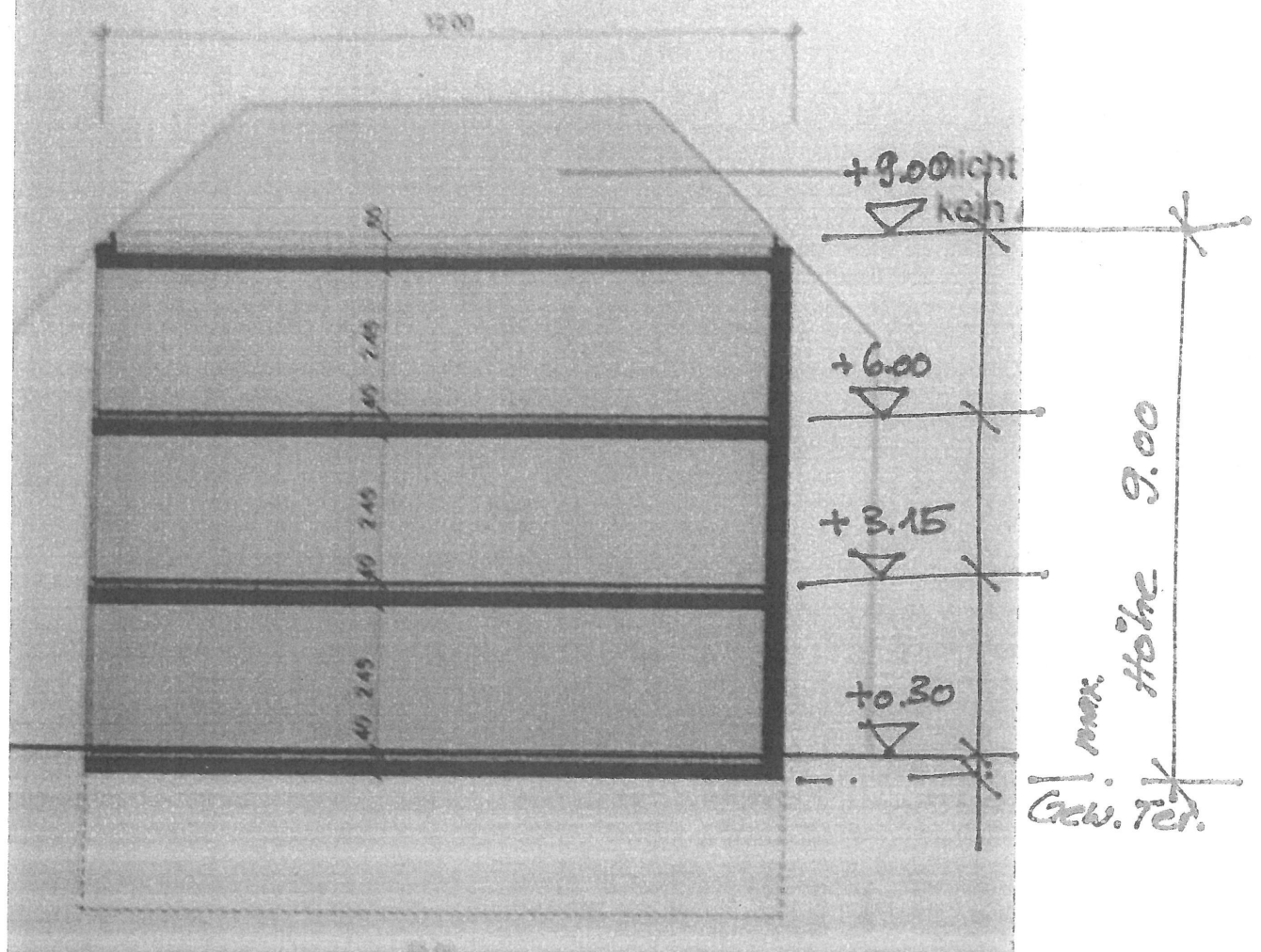
Gewässerraum:

Emme:

beidseitig mindestens 15 m

Die Messweise ab der Mittelwasserlinie wird im Überbauungsplan festgelegt.

Schnitt Baureglement



erforderte Dichte ist nur schwer erreichbar.

Das Steildach – Teil der Schweizer Bau- kultur

14.11.2017

Ortsbild und Nutzungsplanung:

Seit Jahrhunderten ist das Steildach ein zentraler Bestandteil der Schweizer Baukultur. Auch heute ist das Ortsbild vielerorts geprägt durch die verschiedensten Ausgestaltungen geneigter Dachformen.

Neueste gesetzestechnische Einwirkungen auf die Schweizer Dachlandschaft sind in der IVHB - der interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe¹ - begründet. Dabei werden durch die IVHB zwar lediglich Begriffe definiert. Die konkrete Umsetzung kann aber zur wirtschaftlichen Bevorzugung bzw. Benachteiligung bestimmter Dachformen führen. Diese Umsetzung ist deshalb für die Gestaltung des zukünftigen Ortsbildes der Gemeinden von Bedeutung.

Wichtig ist, dass sich die Gemeinde darüber im Klaren ist, welche Gestaltung des Ortsbildes sie anstreben möchte bzw. wo und in welchem Ausmass sie bestimmte Dachformen fördern will. Dieser strategische Entscheid gilt es, wohlüberlegt in die kommunale Bauordnung zu überführen. Will die Gemeinde an gewissen Orten ein von Steildächern geprägtes Ortsbild, so muss sie dies vorsehen. Eine allgemeine Gestaltungsklausel kann diesbezüglich hilfreich sein, die Grundlage hierzu muss allerdings in der Bauordnung der Gemeinde gelegt sein.

Gewisse Kantone haben dazu eine Musterbauordnung veröffentlicht, die entsprechend der kommunalen Entwicklungsstrategie angepasst werden kann.

Die Bevorzugung des Steildaches kann durch die Gemeinde, insbesondere durch die folgenden Bestimmungen bzw. Lösungsvorschläge erreicht werden:

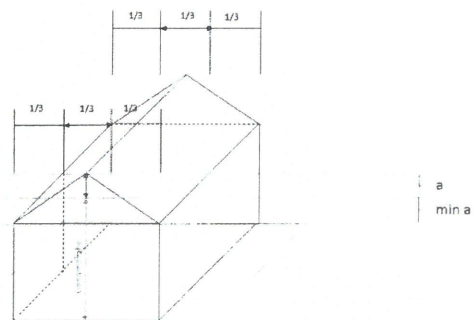
Variante 1: Erhaltung der Dachlandschaft durch unterschiedliche Gesamthöhen²

- Für die Höhenberechnung wird der Begriff der Gesamthöhe verwendet.
- Die maximale Gesamthöhe wird aber für Flach- und Steildächer unterschiedlich festgelegt.

Mögliches Beispiel aus einem Baureglement:

Bei Bauten mit Steildächern kann die zulässige Gesamthöhe in einem Punkt des mittleren Drittels der Gebäudelänge³ oder der Gebäudebreite⁴ um höchstens [2]m überschritten werden^a, wenn die beiden anderen Gebäudeseiten die zulässige Gesamthöhe um mindestens dasselbe Mass unterschreiten.⁵

Skizze:



Merkmale:

Wirkungsvoll vor allem bei Gebäuden mit grossem Bauvolumen.

^a Hier kann auch ein grösserer Betrag eingefügt werden. Dies kann insbesondere im Hinblick auf die Gebäudebreite vorteilhaft sein, wenn das Reglement einen minimalen Dachneigungswinkel vorgibt.

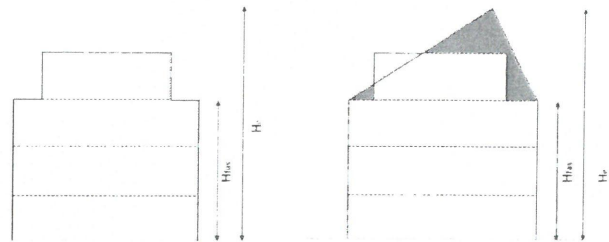
Variante 2: Erhaltung der Dachlandschaft durch grosse Differenz zwischen zulässiger Fassaden⁶- und Gesamthöhe

- Für die Höhenberechnung werden die IVHB-Begriffe der Gesamt- und der Fassadenhöhe verwendet.
- Die Differenz zwischen der maximal zulässigen Gesamthöhe und der maximal zulässigen Fassadenhöhe wird möglichst gross gehalten
- Erlaubt ist **nur 1 Attikageschoss**.
- Dadurch kann die Gesamthöhe beim Flachdach im Gegensatz zum Steildach nicht mehr ausgenutzt werden.

Mögliche Elemente eines Baureglements:

- Die maximal zulässige Gesamthöhe in der Wohnzone W beträgt 18m.
- Die maximale zulässige Fassadenhöhe beträgt 12m.
- Zulässig ist maximal ein Attikageschoss.

Skizze:



Merkmale:

Eine grosse Differenz zwischen der Gesamt- und der Fassadenhöhe führt zu einer Bevorzugung des Steildachs.

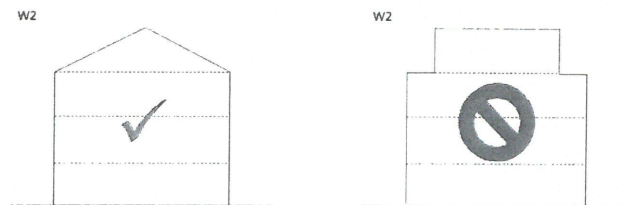
Variante 3: Zulassungsbeschränkung

- Für gewisse Zonen wird **nur der Bau von Steildächern** zugelassen.

Mögliches Beispiel aus einem Baureglement:

Dachgestaltung in den Wohnzonen: Für ein- und zweigeschossige Hauptgebäude sind ausschliesslich symmetrisch geneigte Steildächer zu verwenden. Die Dachneigung darf nicht weniger als 20 Grad und nicht mehr als 45 Grad betragen.⁷

Skizze:



Merkmale:

Übliche, einfache Lösung – spezifisch zu verwenden.

Variante 4: Unterschiedliche Nutzungsziffern

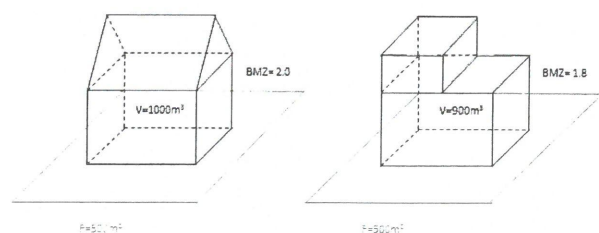
- Für Steildächer wird eine höhere Nutzungsziffer (Baumassenziffer⁸, Überbauungsziffer⁹) festgelegt als für Flachdächer.

Mögliches Beispiel aus einem Baureglement:

Die Baumassenziffer beträgt:¹⁰

1. Für Steildächer:
 - a. Minimum $1.0 \text{ m}^3/\text{m}^2$
 - b. Maximum $2.0 \text{ m}^3/\text{m}^2$
2. Für Flachdächer:
 - a. Minimum $0.8 \text{ m}^3/\text{m}^2$
 - b. Maximum $1.8 \text{ m}^3/\text{m}^2$

Skizze:



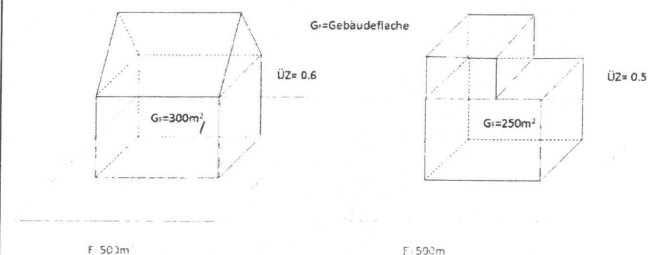
Die Überbauungsziffer beträgt:

1. Für Steildächer

- a. Minimum 0.3
- b. Maximum 0.6

2. Für Flachdächer

- a. Minimum 0.25
- b. Maximum 0.5



Merkmale:

Minimale BMZ/ÜZ: Chance für die Verdichtung allgemein.
Maximale BMZ/ÜZ: Chance für die Verdichtung mit Steildach.

Variante 5: Fassadenhöhe

- Es werden unterschiedliche Fassadenhöhen für Steil- und Flachdach festgelegt.
- Für Steildächer wird die Fassadenhöhe an der Traufseite gemessen und zusätzlich eine Gesamthöhe eingeführt.
- Für Flachdächer gilt eine eigene Fassadenhöhe, wobei die letzten [2.5m]^b davon nur im Bereich eines Attikageschosses anwendbar sind.

Mögliches Beispiel aus einem Baureglement:¹¹

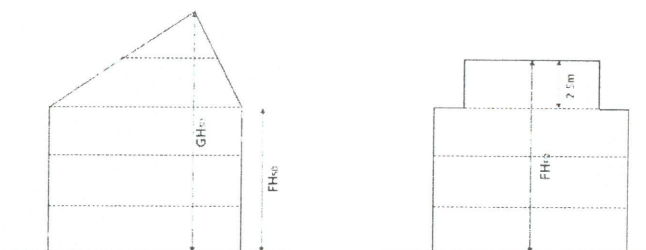
Art. X

Für Schrägdachbauten SD gilt die Fassadenhöhe FH für Schrägdächer an der Traufseite und die Gesamthöhe GH. Die Differenz der projizierten Fassadenhöhe an der Traufseite und der Gesamthöhe darf die Differenz der festgelegten Fassadenhöhe für Schrägdächer und der Gesamthöhe nicht überschreiten.

Art. Y

Für Flachdachbauten FD gilt die Fassadenhöhe FH für Flachdächer. Die obersten [2.5m] der festgelegten Fassadenhöhe sind nur im Bereich eines Attikageschosses gemäss Art. Z anwendbar

Skizze:



Zone	Fassadenhöhe Flachdach (FH FD)	Fassadenhöhe Schrägdach (FH SD)	Gesamthöhe Schrägdach (GH SD)
W 1.4	max 9.5m	max. 7m	max. 11m ^c
W 1.6	max 9.5m	max. 7m	max. 11.5m
W 2.3	max. 13m	max. 10.5m	max 15m

Merkmale:

Wirtschaftliche Gleichstellung von Flach- und Steildach.
Verdichtungsanreize für das Steildach.
Einführung von minimalen Höhen prüfen (allgemeiner Verdichtungsanreiz).

^b 2.5m dürften für ein Attikageschoss eher knapp berechnet sein. Möglich ist deshalb auch ein grösserer Betrag.

^c Eine zu geringe Differenz zwischen Gesamt- und Fassadenhöhe kann dazu führen, dass, unter der Berücksichtigung einer angemessenen Kniestockhöhe und einem minimalen Dachneigungswinkel, die maximale Fassadenhöhe nicht ausgenutzt werden kann.

Variante 6: Achtung: Definition des Attikageschosses¹²

- Die Definition eines Attikageschosses der IVHB sieht kein minimales Mass für die Zurückversetzung vor.
- Eine nur geringe Zurückversetzung führt dazu, dass ein Attikageschoss faktisch als Vollgeschoss¹³ genutzt werden kann.
- Für den Bauherrn ist es in der Folge meist attraktiver, ein Flachdach zu bauen.
- Die Zurückversetzung sollte deshalb ein gewisses Minimalmass einhalten.

Mögliche Beispiele aus einem Baureglement:

Art X

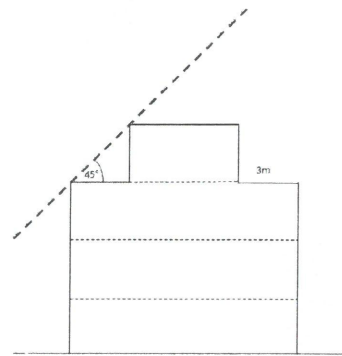
Das Attikageschoss liegt im Schnittpunkt der Fassaden mit Oberkante der Dachhaut unter einem Winkel von 45° zurück.¹⁴

Alternativ:

Art Y

Auf Flachdächern kann ein Attikageschoss erstellt werden. Dieses muss von der darunterliegenden Fassade zurückversetzt sein. Der Versatz muss überall mindestens [3]m betragen.¹⁵

Skizze:



Merkmale:

Definitionen des Attikageschosses müssen kritisch verifiziert werden.

Das Attikageschoss darf kein Vollgeschoss sein.

Kombination:

Um von den Vorteilen mehrerer Varianten zu profitieren, können diese in den Bauordnungen auch kombiniert zur Anwendung kommen.

Dank und Schlussbemerkungen:

Die Verfasser bedanken sich für die konstruktive Mitarbeit der VLP-ASPAN sowie der IOHB. Besonderen Dank verdient auch der Schweizer Gemeindeverband, der über die Anliegen der Schweizer Baukultur objektiv informiert.

Rückmeldungen und Anregungen zu dieser Arbeit können direkt an Dr. Peter Burkhalter unter dachlandschaft-schweiz@drpb.ch oder unter der Telefonnummer 031 350 03 03 erfolgen.

Für die intensive Arbeit von MLaw Martin Widmer sei an dieser Stelle auch herzlich gedankt.

Die Verfasser sind gerne bereit, diese Thematik mit weiteren schriftlichen Beiträgen und mit Vorträgen interessierten Kreisen näher zu bringen.

Bitte beachten Sie, dass für die Erarbeitung dieses Merkblattes nicht sämtliche Gemeindereglemente berücksichtigt werden konnten.

Der Stand der verwendeten Quellen ist Mai 2017.

-
- ¹ Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe vom 22. September 2005 (<<http://www.dtap.ch/bpuk/konkordate/ivhb/>>, besucht am 01.06.2017).
- ² Ziff. 5.1 Anhang 1 zur IVHB.
- ³ Ziff. 4.1 Anhang 1 zur IVHB.
- ⁴ Ziff. 4.2 Anhang 1 zur IVHB.
- ⁵ Vgl. Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Planungs- und Baugesetz, PBG) des Kantons Nidwalden vom 21. Mai 2014 (NG 611.1) Art. 103.
- ⁶ Ziff. 5.2 Anhang 1 zur IVHB.
- ⁷ Baureglement der Gemeinde Mühlenhornen BE vom 4. Januar 2016, Art. 13 (<http://www.muehlehornen.ch/jwa/VFS-DFA-1204087-1229_Genehmigungsex_GBR_151224.pdf>, besucht am 01.06.2017).
- ⁸ Ziff. 8.3 Anhang 1 zur IVHB.
- ⁹ Ziff. 8.4 Anhang 1 zur IVHB.
- ¹⁰ Règlement d'aménagement de la Commune de Boudry NE vom 18. November 2014.
- ¹¹ Baureglement der Gemeinde Tägerwil TG vom 10. Juni 2016 (<http://www.taegerwil.ch/documents/2016_06_10_Baureglementsanderungen.pdf>, besucht am 01.06.2017).
- ¹² Ziff. 6.4 Anhang 1 zur IVHB.
- ¹³ Ziff. 6.1 Anhang 1 zur IVHB.
- ¹⁴ Vgl. Baureglement der Gemeinde Uzwil SG vom 10. Dezember 2013, Art. 30 (<http://www.uzwil.ch/dl.php/de/53bd3943908af/BauR_mit_Anhang.pdf>, besucht am 06.06.2017).
- ¹⁵ Vgl. Baureglement der Gemeinde Belp BE vom 14. September 2006, Art. 28 Abs. 3 (<http://www.belp.ch/uploads/media/Baureglement_14-09-2006_mit_Revision_17-06-10.pdf>, besucht am 06.06.2017).

Merkblatt zur IVHB

Problematik:

Durch die **Übernahme der von der IVHB eingeführten Höhendefinitionen** in die kantonalen Baugesetze, bzw. die kommunalen Baureglemente, besteht die Gefahr, dass das **Steildach gegenüber dem Flachdach diskriminiert** wird

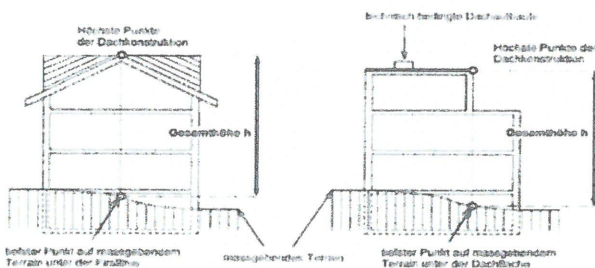
Höhendefinitionen der IVHB

Anhang 1 Ziff. 5.1 Gesamthöhe: Die Gesamthöhe ist der grösste Höhenunterschied zwischen dem höchsten Punkt der Dachkonstruktion und den lotrecht darunter liegenden Punkten auf dem massgebenden Terrain.

Anhang 1 Ziff. 5.2 Fassadenhöhe: Die Fassadenhöhe ist der grösste Höhenunterschied zwischen der Schnittlinie der Fassadenflucht mit der Oberkante der Dachkonstruktion und der dazugehörigen Fassadenlinie

Anwendungsbeispiel:

Eine Gemeinde X legt in ihrem Baureglement neu fest: Die maximale Gesamthöhe in der Wohnzone X beträgt 15m



Wohnraum der im Vergleich zum Flachdach verloren geht

Folge: Wer eine möglichst grosse Wohnfläche in Verhältnis zur Fläche des bebauten Grundstückes haben will, wird faktisch gezwungen sein ein Flachdach zu bauen.

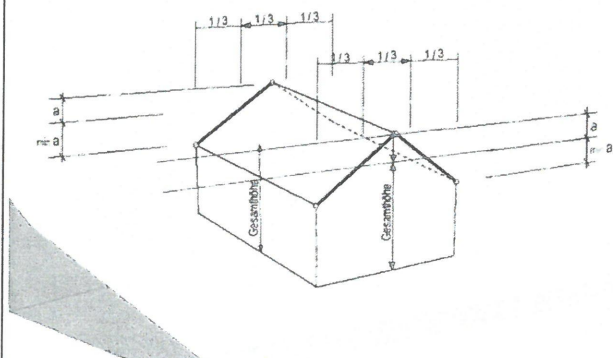
Dieses Resultat der interkantonalen Harmonisierung im Bereich der Baubegriffe **kann aber korrigiert werden**, wenn die neuen Begriffe richtig zur Anwendung kommen. Insbesondere folgende Varianten sind möglich.

Variante 1

- Für die Höhenberechnung wird der Begriff der Gesamthöhe verwendet.
- Die **maximale Gesamthöhe** wird aber für **Flach- und Steildächer unterschiedlich** festgelegt.

Beispiel: Bei Bauten mit Steildächern, kann die zulässige Gesamthöhe in einem Punkt des mittleren Drittels der Gebäudelänge oder der Gebäudebreite um höchstens *a* überschritten werden, wenn die beiden anderen Gebäudeseiten die zulässige Gesamthöhe um mindestens dasselbe Mass unterschreiten.

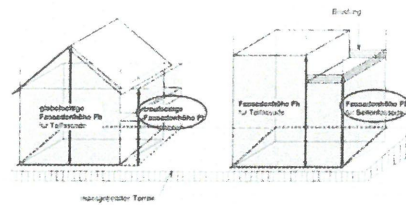
Skizze



Variante 2

- Für die Höhenberechnung wird der IVHB-Begriff Fassadenhöhe verwendet
- Allerdings erfolgt die Messung mittels **traufseitiger Fassadenhöhe**, was eine **gesonderte Bemessung des Dachgeschosses** erfordert.

Skizze



Variante 3

- Die **Höhenberechnung erfolgt über die Geschosshöhe** (Anzahl Vollgeschosse + Dachgeschoss/Attikageschoss) und nicht über die Höhenbegriffe der IVHB
- Dazu muss zusätzlich der Begriff Geschosshöhe definiert sein, bzw. definiert werden
- **Unterschiedliche Bestimmung für das Dachgeschoss** hinsichtlich Steil und Flachdach

Beispiel:

Art. X1 Geschosshöhe

Die Geschosshöhe ist die Höhe von Oberkannte bis Oberkannte fertigem Boden.

Die Begriffe Vollgeschoss und Dachgeschoss bzw. Attikageschoss richten sich nach der IVHB

Art. X2

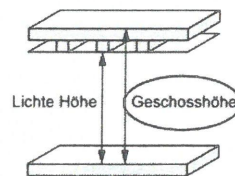
Die maximale Anzahl Vollgeschosse in der Wohnzone X beträgt 3.

Art. X3

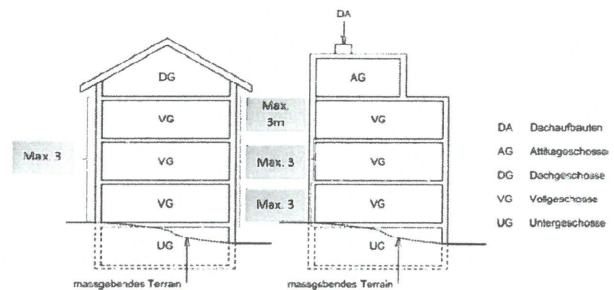
Die Geschosshöhe darf nicht mehr als 3m betragen

Skizze:

Geschosshöhe



Geschossarten



Publiziert am: 21.09.2018



Die Schweizer Dachlandschaft wird monoton

DACHLANDSCHAFT SCHWEIZ – Gesetze drohen das Ortsbild von Gemeinden zu verändern. Indem nicht mehr mit gleichen Ellen gemessen wird, kommt das Flachdach viel häufiger zum Einsatz als das bewährte Steildach.



Steildächer gehören seit vielen Jahren zur Schweizer Baukultur. Bild: zVg/Velux Schweiz AG

Seit Jahrhunderten ist das Steildach ein zentraler Bestandteil der Schweizer Baukultur. Auch heute ist das Ortsbild vielerorts geprägt durch die verschiedensten Ausgestaltungen geneigter Dachformen.

Im Rahmen der Verdichtung stellt sich aber immer mehr die Frage, ob bei einem Ersatzneubau ein Steil- oder ein Flachdach realisiert werden soll. Die Steildachindustrie macht sich dazu intensiv Gedanken.

Neueste gesetzestechnische Einwirkungen auf die Schweizer Dachlandschaft sind in der IVHB – der interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe – begründet. Diese ist im November 2010 in Kraft getreten. Seither ist deren

Mitgliederzahl stetig gewachsen, so dass ihr Geltungsbereich mittlerweile 17 Kantone umfasst. Zwar werden durch die IVHB lediglich Begriffe definiert. Die konkrete Umsetzung kann aber zur wirtschaftlichen Bevorzugung bzw. Benachteiligung bestimmter Dachformen führen.

Die Umsetzung ist deshalb für die Gestaltung des zukünftigen Ortsbildes der Gemeinden von Bedeutung. Unter anderem wurde bei Berner und Zürcher Gemeinden nachgeforscht. Es zeigt sich, dass viele Gemeinden im Kanton Bern nach wie vor an der Schweizerischen Steildachkultur festhalten. In Gemeinden anderer Kantone sieht es aber anders aus.

Nur noch eine Gesamthöhe

So begrüssenswert eine Harmonisierung im Baurecht sein mag. Es hat sich in den letzten Jahren gezeigt, dass die Ausgestaltung der IVHB gewisse Risiken für das Ortsbild einer Gemeinde birgt. Ältere Baugesetze unterscheiden für Steildächer meist zwischen der Gebäudehöhe, welche die Höhendifferenz zwischen dem Terrain und dem Beginn der Dachkonstruktion meint, sowie der Firsthöhe, welche sich auf den Abstand zwischen dem Terrain und dem obersten Punkt der Dachkonstruktion bezieht. Für Flachdächer hingegen wurde die Gebäudehöhe meist als einziges Höhenmass festgelegt.

Diese Unterscheidung erlaubte es der Form des Steildaches auch hinsichtlich des Gebäudevolumens Rechnung zu tragen. So konnte nämlich die Differenz des Wohnraumes, die zwischen einem Flach- und einem Steildach aufgrund des Neigungswinkels von letzterem entsteht, durch eine Mehrhöhe (im Sinne der Firsthöhe) ausgeglichen werden.

Die IVHB macht diese Unterscheidung nun aber nicht mehr. An die Stelle der oben genannten Definitionen soll neu der Begriff der Gesamthöhe treten, welcher die Differenz zwischen dem Terrain und dem obersten Punkt der Dachkonstruktion beschreibt.

Eine sinnvolle Unterscheidung zwischen den beiden Dachformen hinsichtlich der Höhe einer Baute kann zukünftig also nicht mehr aus den Begriffsdefinitionen gewonnen werden.

Wichtig ist, dass sich die Gemeinde darüber im Klaren ist, welche Gestaltung des Ortsbildes sie anstreben möchte, wo und in welchem Ausmass sie bestimmte Dachformen fördern will. Diesen strategischen Entscheid gilt es wohlüberlegt in die kommunale Bauordnung zu überführen. Will die Gemeinde an gewissen Orten ein von

Steildächern geprägtes Ortsbild, so muss sie dies vorsehen. Eine allgemeine Gestaltungsklausel kann diesbezüglich hilfreich sein, die Grundlage hierzu muss allerdings in der Bauordnung der Gemeinde gelegt sein.

Vorschläge für Gemeinden

Ziel der Steildachindustrie ist es, sicherzustellen, dass der Dialog auf Stufe der Gemeinden zwischen Steildach- und Flachdachbefürwortern konstruktiv geführt werden kann. Entsprechend wurde in Zusammenarbeit mit dem Schweizer Verband für Raumplanung EspaceSuisse (vorher: VLP-ASPAN) ein Merkblatt in deutscher und französischer Sprache erarbeitet. Darin wurden Steildachkonstruktionen mit interessanter Nutzung als Grundlage für Gemeindereglemente erstellt. Diese sind dafür gedacht, die Gemeinden bei der Überarbeitung ihrer Baureglemente zu unterstützen. Die Dokumentationen wurden sämtlichen Gemeinden der Kantone Bern und Zürich zur Verfügung gestellt. Die Ansprache weiterer Gemeinden in anderen Kantonen ist geplant.

Steildachsituation in Österreich

Ein Blick über unsere Landesgrenzen hinaus zeigt, dass Österreich mit ähnlichen Problemen zu kämpfen hat. Um das Steildach optimal repräsentieren zu können, wurde in Österreich der Verein Initiative PRO Steildach ins Leben gerufen (dachvisionen.at (<http://dachvisionen.at>)).

Die IG Dachlandschaft Schweiz prüft nun, ob in der Schweiz ähnliche Wege beschritten werden sollen.

Peter Burkhalter, Sibylle Brunner

DIE IG DACHLANDSCHAFT SCHWEIZ

Mitglieder IG Dachlandschaft Schweiz: AGZ Ziegeleien, ZZ Wancor AG, Gasser Ceramic, Velux Schweiz AG, Eternit, Pavatex.

Projektleitung: Peter Burkhalter, Rechtsanwalt und Präsident Ziegelindustrie Schweiz; und Sibylle Brunner, Juristin.

Für Rückfragen zu dieser Thematik steht die Geschäftsstelle der IG Dachlandschaft Schweiz gerne jederzeit zur Verfügung. Kontaktaufnahme möglich unter der Telefonnummer 031 350 03 03 oder per Mail unter dachlandschaftschweiz@drpb.ch (<http://drpb.ch>).

Das Steildach – Teil der Schweizer Bau- kultur

14.11.2017

Ortsbild und Nutzungsplanung:

Seit Jahrhunderten ist das Steildach ein zentraler Bestandteil der Schweizer Baukultur. Auch heute ist das Ortsbild vielerorts geprägt durch die verschiedensten Ausgestaltungen geneigter Dachformen.

Neueste gesetzestechnische Einwirkungen auf die Schweizer Dachlandschaft sind in der IVHB - der interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe¹ - begründet. Dabei werden durch die IVHB zwar lediglich Begriffe definiert. Die konkrete Umsetzung kann aber zur wirtschaftlichen Bevorzugung bzw. Benachteiligung bestimmter Dachformen führen. Diese Umsetzung ist deshalb für die Gestaltung des zukünftigen Ortsbildes der Gemeinden von Bedeutung.

Wichtig ist, dass sich die Gemeinde darüber im Klaren ist, welche Gestaltung des Ortsbildes sie anstreben möchte bzw. wo und in welchem Ausmass sie bestimmte Dachformen fördern will. Dieser strategische Entscheid gilt es, wohlüberlegt in die kommunale Bauordnung zu überführen. Will die Gemeinde an gewissen Orten ein von Steildächern geprägtes Ortsbild, so muss sie dies vorsehen. Eine allgemeine Gestaltungsklausel kann diesbezüglich hilfreich sein, die Grundlage hierzu muss allerdings in der Bauordnung der Gemeinde gelegt sein.

Gewisse Kantone haben dazu eine Musterbauordnung veröffentlicht, die entsprechend der kommunalen Entwicklungsstrategie angepasst werden kann.

Die Bevorzugung des Steildaches kann durch die Gemeinde, insbesondere durch die folgenden Bestimmungen bzw. Lösungsvorschläge erreicht werden:

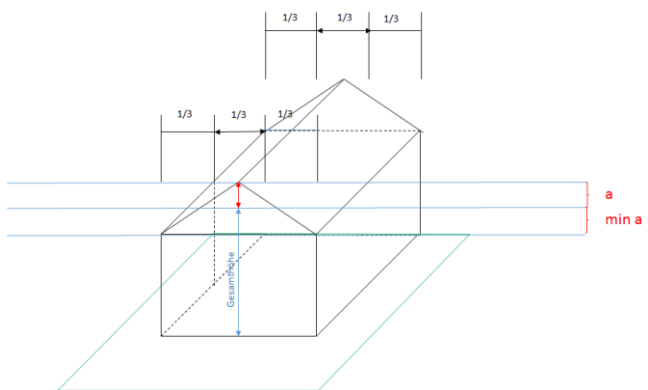
Variante 1: Erhaltung der Dachlandschaft durch unterschiedliche Gesamthöhen²

- Für die Höhenberechnung wird der Begriff der Gesamthöhe verwendet.
- Die maximale Gesamthöhe wird aber für Flach- und Steildächer unterschiedlich festgelegt.

Mögliches Beispiel aus einem Baureglement:

Bei Bauten mit Steildächern kann die zulässige Gesamthöhe in einem Punkt des mittleren Drittels der Gebäudelänge³ oder der Gebäudebreite⁴ um höchstens [2]m überschritten werden^a, wenn die beiden anderen Gebäudeseiten die zulässige Gesamthöhe um mindestens dasselbe Mass unterschreiten.⁵

Skizze:



Merkmale:

Wirkungsvoll vor allem bei Gebäuden mit grossem Bauvolumen.

^a Hier kann auch ein grösserer Betrag eingefügt werden. Dies kann insbesondere im Hinblick auf die Gebäudebreite vorteilhaft sein, wenn das Reglement einen minimalen Dachneigungswinkel vorgibt.

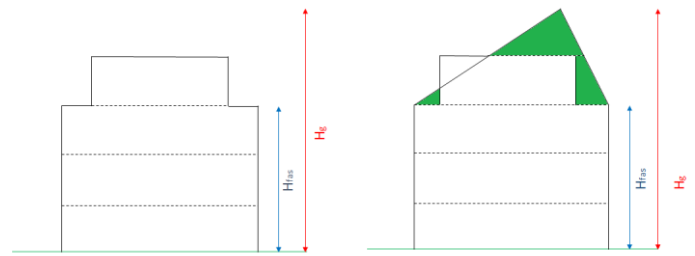
Variante 2: Erhaltung der Dachlandschaft durch grosse Differenz zwischen zulässiger Fassaden⁶- und Gesamthöhe

- Für die Höhenberechnung werden die IVHB-Begriffe der Gesamt- und der Fassadenhöhe verwendet.
- Die Differenz zwischen der maximal zulässigen Gesamthöhe und der maximal zulässigen Fassadenhöhe wird möglichst gross gehalten
- Erlaubt ist nur 1 Attikageschoss.
- Dadurch kann die Gesamthöhe beim Flachdach im Gegensatz zum Steildach nicht mehr ausgenutzt werden.

Mögliche Elemente eines Baureglements:

- Die maximal zulässige Gesamthöhe in der Wohnzone W beträgt 18m.
- Die maximale zulässige Fassadenhöhe beträgt 12m.
- Zulässig ist maximal ein Attikageschoss.

Skizze:



Merkmale:

Eine grosse Differenz zwischen der Gesamt- und der Fassadenhöhe führt zu einer Bevorzugung des Steildachs.

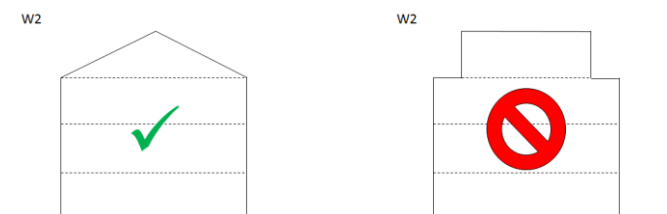
Variante 3: Zulassungsbeschränkung

- Für gewisse Zonen wird nur der Bau von Steildächern zugelassen.

Mögliches Beispiel aus einem Baureglement:

Dachgestaltung in den Wohnzonen: Für ein- und zweigeschossige Hauptgebäude sind ausschliesslich symmetrisch geneigte Steildächer zu verwenden. Die Dachneigung darf nicht weniger als 20 Grad und nicht mehr als 45 Grad betragen.⁷

Skizze:



Merkmale:

Übliche, einfache Lösung – spezifisch zu verwenden.

Variante 4: Unterschiedliche Nutzungsziffern

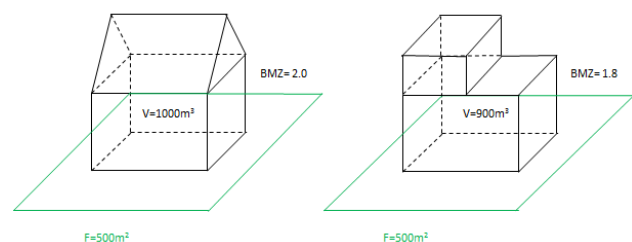
- Für Steildächer wird eine höhere Nutzungsziffer (Baumassenziffer⁸, Überbauungsziffer⁹) festgelegt als für Flachdächer.

Mögliches Beispiel aus einem Baureglement:

Die Baumassenziffer beträgt:¹⁰

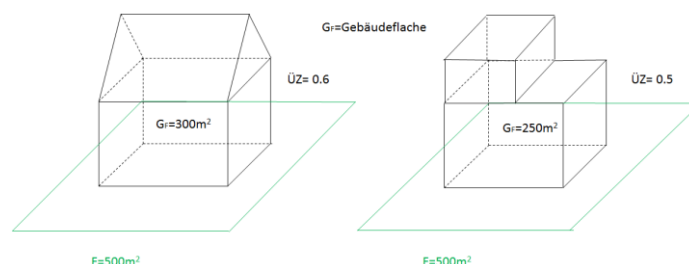
1. Für Steildächer:
 - a. Minimum $1.0\text{m}^3/\text{m}^2$
 - b. Maximum $2.0\text{m}^3/\text{m}^2$
2. Für Flachdächer:
 - a. Minimum $0.8\text{m}^3/\text{m}^2$
 - b. Maximum $1.8\text{m}^3/\text{m}^2$

Skizze:



Die Überbauungsziffer beträgt:

1. Für Steildächer
 - a. Minimum 0.3
 - b. Maximum 0.6
2. Für Flachdächer
 - a. Minimum 0.25
 - b. Maximum 0.5



Merkpunkte:

Minimale BMZ/ÜZ: Chance für die Verdichtung allgemein.
Maximale BMZ/ÜZ: Chance für die Verdichtung mit Steildach.

Variante 5: Fassadenhöhe

- Es werden unterschiedliche Fassadenhöhen für Steil- und Flachdach festgelegt.
- Für Steildächer wird die Fassadenhöhe an der Traufseite gemessen und zusätzlich eine Gesamthöhe eingeführt.
- Für Flachdächer gilt eine eigene Fassadenhöhe, wobei die letzten [2.5m]^b davon nur im Bereich eines Attikageschosses anwendbar sind.

Mögliches Beispiel aus einem Baureglement:¹¹

Art. X

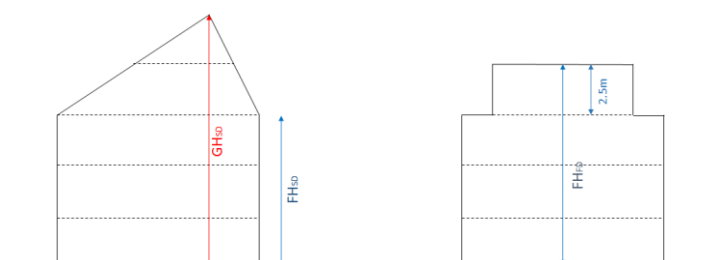
Für Schrägdachbauten SD gilt die Fassadenhöhe FH für Schrägdächer an der Traufseite und die Gesamthöhe GH. Die Differenz der projizierten Fassadenhöhe an der Traufseite und der Gesamthöhe darf die Differenz der festgelegten Fassadenhöhe für Schrägdächer und der Gesamthöhe nicht überschreiten.

Art. Y

Für Flachdachbauten FD gilt die Fassadenhöhe FH für Flachdächer. Die obersten [2.5]m der festgelegten Fassadenhöhe sind nur im Bereich eines Attikageschosses gemäss Art. Z anwendbar

Zone	Fassadenhöhe Flachdach (FH FD)	Fassadenhöhe Schrägdach (FH SD)	Gesamthöhe Schrägdach (GH SD)
W 1.4	max 9.5m	max. 7m	max. 11m ^c
W 1.6	max 9.5m	max. 7m	max. 11.5m
W 2.3	max. 13m	max. 10.5m	max 15m

Skizze:



Merkpunkte:

Wirtschaftliche Gleichstellung von Flach- und Steildach.
Verdichtungsanreize für das Steildach.
Einführung von minimalen Höhen prüfen (allgemeiner Verdichtungsanreiz).

^b 2.5m dürften für ein Attikageschoss eher knapp berechnet sein. Möglich ist deshalb auch ein grösserer Betrag.

^c Eine zu geringe Differenz zwischen Gesamt- und Fassadenhöhe kann dazu führen, dass, unter der Berücksichtigung einer angemessenen Kniestockhöhe und einem minimalen Dachneigungswinkel, die maximale Fassadenhöhe nicht ausgenutzt werden kann.

Variante 6: Achtung: Definition des Attikageschosses¹²

- Die Definition eines Attikageschosses der IVHB sieht kein minimales Mass für die Zurückversetzung vor.
- Eine nur geringe Zurückversetzung führt dazu, dass ein Attikageschoss faktisch als Vollgeschoss¹³ genutzt werden kann.
- Für den Bauherrn ist es in der Folge meist attraktiver, ein Flachdach zu bauen.
- Die Zurückversetzung sollte deshalb ein gewisses Minimalmass einhalten.

Mögliche Beispiele aus einem Baureglement:

Art X

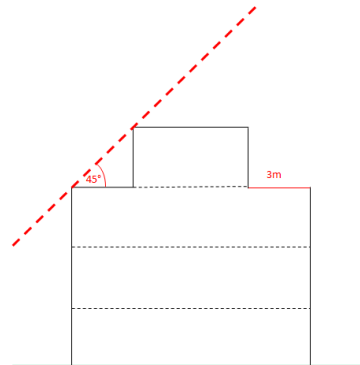
Das Attikageschoss liegt im Schnittpunkt der Fassaden mit Oberkante der Dachhaut unter einem Winkel von 45° zurück.¹⁴

Alternativ:

Art Y

Auf Flachdächern kann ein Attikageschoss erstellt werden. Dieses muss von der darunterliegenden Fassade zurückversetzt sein. Der Versatz muss überall mindestens [3]m betragen.¹⁵

Skizze:



Merkmale:

Definitionen des Attikageschosses müssen kritisch verifiziert werden.

Das Attikageschoss darf kein Vollgeschoss sein.

Kombination:

Um von den Vorteilen mehrerer Varianten zu profitieren, können diese in den Bauordnungen auch kombiniert zur Anwendung kommen.

Dank und Schlussbemerkungen:

Die Verfasser bedanken sich für die konstruktive Mitarbeit der VLP-ASPAN sowie der IOHB. Besonderen Dank verdient auch der Schweizer Gemeindeverband, der über die Anliegen der Schweizer Baukultur objektiv informiert.

Rückmeldungen und Anregungen zu dieser Arbeit können direkt an Dr. Peter Burkhalter unter dachlandschaft-schweiz@drpb.ch oder unter der Telefonnummer [031 350 03 03](tel:0313500303) erfolgen.

Für die intensive Arbeit von MLaw Martin Widmer sei an dieser Stelle auch herzlich gedankt.

Die Verfasser sind gerne bereit, diese Thematik mit weiteren schriftlichen Beiträgen und mit Vorträgen interessierten Kreisen näher zu bringen.

Bitte beachten Sie, dass für die Erarbeitung dieses Merkblattes nicht sämtliche Gemeindereglemente berücksichtigt werden konnten.

Der Stand der verwendeten Quellen ist Mai 2017.

¹ Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe vom 22. September 2005 (<<http://www.dtap.ch/bpuk/konkordate/ivhb/>>, besucht am 01.06.2017).

² Ziff. 5.1 Anhang 1 zur IVHB.

³ Ziff. 4.1 Anhang 1 zur IVHB.

⁴ Ziff. 4.2 Anhang 1 zur IVHB.

⁵ Vgl. Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Planungs- und Baugesetz, PBG) des Kantons Nidwalden vom 21. Mai 2014 (NG 611.1) Art. 103.

⁶ Ziff. 5.2 Anhang 1 zur IVHB.

⁷ Baureglement der Gemeinde Mühlethurnen BE vom 4. Januar 2016, Art. 13

(<http://www.muehlethurnen.ch/jwa/VFS-DFA-1204087-1229_Genehmigungsex_GBR_151224.pdf>, besucht am 01.06.2017).

⁸ Ziff. 8.3 Anhang 1 zur IVHB.

⁹ Ziff. 8.4 Anhang 1 zur IVHB.

¹⁰ Règlement d'aménagement de la Commune de Boudry NE vom 18. November 2014.

¹¹ Baureglement der Gemeinde Tägerwil TG vom 10. Juni 2016

(<http://www.taegerwil.ch/documents/2016_06_10_Baureglementsanderungen.pdf>, besucht am 01.06.2017).

¹² Ziff. 6.4 Anhang 1 zur IVHB.

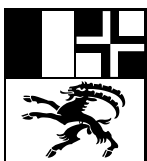
¹³ Ziff. 6.1 Anhang 1 zur IVHB.

¹⁴ Vgl. Baureglement der Gemeinde Uzwil SG vom 10. Dezember 2013, Art. 30

(<http://www.uzwil.ch/dl.php/de/53bd3943908af/BauR_mit_Anhang.pdf>, besucht am 06.06.2017).

¹⁵ Vgl. Baureglement der Gemeinde Belp BE vom 14. September 2006, Art 28 Abs. 3

(<http://www.belp.ch/uploads/media/Baureglement_14-09-2006_mit_Revision_17-06-10.pdf>, besucht am 06.06.2017).



Sitzung vom
12. März 2019

Mitgeteilt den
13. März 2019

Protokoll Nr.
154

Bundesamt für Kultur (BAK)

Per E-Mail an: isos@bak.admin.ch (PDF- und Word-Version)

Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS)

Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundespräsident Berset

Sehr geehrte Damen und Herren

Für die uns eingeräumte Möglichkeit zur Stellungnahme in vorbezeichneter Angelegenheit danken wir Ihnen und nehmen hierzu wie folgt Stellung:

I. Vorbemerkungen

Das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) ist ein wichtiges Qualitätssicherungsinstrument zum Schutz bedeutender Ortsbilder und Ortsbildteile. In der Praxis ergeben sich jedoch immer wieder Schwierigkeiten und gewisse Rechtsunsicherheiten bei Fragen betreffend das ISOS. Die vorgeschlagene Totalrevision der VISOS trägt dazu bei, die Rechtssicherheit in diesem Bereich zu erhöhen. Unter Vorbehalt nachstehender Bemerkungen wird die vorliegende Neuregelung der VISOS von der Regierung des Kantons Graubünden grundsätzlich begrüsst.

II. Zeitpunkt der Totalrevision der VISOS

Zurzeit sind zwei parlamentarische Initiativen (Pa. Iv.) hängig, welche für die Ausgestaltung der VISOS nicht unbedeutend sein könnten. Es ist dies einerseits die Pa. Iv. von Ständerat Joachim Eder vom 29. Februar 2012. Danach soll das Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG) so relativiert werden, dass ein Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung von Objekten bei Erfüllung einer Bundesaufgabe bereits dann in Erwägung gezogen werden darf, wenn öffentliche Interessen des Bundes oder der Kantone oder eine umfassende Interessenabwägung für eine Abweichung sprechen. Gemäss geltendem Art. 6 Abs. 2 NHG müssen gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung vorliegen. Zudem soll Art. 7 NHG mit einem Absatz 3 dahingehend ergänzt werden, dass ein Gutachten der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) oder der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege (EKD) nur eine der Grundlagen für die Entscheidbehörde bildet, welche diese in ihrer Gesamtinteressenbeurteilung zu würdigen hat. Die Behandlung der Pa. Iv. Eder im Ständerat ist im Herbst 2019 vorgesehen.

Die zweite Pa. Iv. reichte Nationalrat Gregor Rutz am 15. Dezember 2017 ein. Danach soll Art. 6 NHG so ergänzt werden, dass ein Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung von NHG-Objekten möglich sei, wenn dies im öffentlichen Interesse, insbesondere im Interesse der Siedlungsverdichtung, liegt. Ein Abweichen von den Schutzziele sei lediglich ausgeschlossen, wenn sich die inventarisierten Bauwerke oder Siedlungen durch eine aussergewöhnliche historische Bedeutung oder Einzigartigkeit auszeichnen. Die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie (UREK) des Nationalrats hat die Initiative am 21. Januar 2019 gutgeheissen.

Die beiden Pa. Iv. resp. deren weitere Behandlung haben auf die Ausgestaltung der VISOS einen direkten Einfluss. Daran vermag auch der Umstand, dass die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates UREK-S im Zusammenhang mit der parlamentarischen Initiative Eder in der Zwischenzeit entschieden hat, die Bestimmung zu Art. 6 Abs. 2 NHG zu streichen, und diese Streichung auch vom Bundesrat begrüsst wird, nichts zu ändern. Die Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) hat in einem Schreiben vom 27. November 2018 dem Bundesrat einen runden Tisch vorgeschlagen, um in einem konstruktiven Dialog die

kontroverse Thematik zu diskutieren und die Erfüllung der Ziele der Vorstösse allenfalls auf Verordnungsebene, so auch im Rahmen der Revision der VISOS, zu verlagern. Eine Antwort des Bundesrates steht jedoch noch aus.

Vor diesem Hintergrund beantragen wir – wie die BPUK –, die Totalrevision der VISOS vorläufig zu sistieren.

III. Abstimmen mit wichtigen Anliegen der Raumplanung

Gemäss Art. 1 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) haben Bund, Kantone und Gemeinden dafür zu sorgen, dass der Boden haushälterisch genutzt und das Baugebiet vom Nichtbaugebiet getrennt wird. Mit der ersten Etappe der Teilrevision des RPG (RPG 1, vom Volk am 3. März 2013 angenommen und am 1. Mai 2014 in Kraft gesetzt) wurde zur besseren Erreichung dieses Ziels vor allem die Siedlungsentwicklung nach innen forciert. Entsprechend bestimmt Art. 1 Abs. 2 lit. a^{bis} RPG ausdrücklich, dass die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken ist, dies unter Berücksichtigung einer angemessenen Wohnqualität. Es sind Massnahmen zu treffen, damit eine Verdichtung der bestehenden Siedlungsflächen möglich wird (Art. 3 Abs. 3 lit. a^{bis} RPG).

Am 20. März 2018 hat die Regierung die Anpassung des kantonalen Richtplans in den Kapiteln 2 "Raumordnungspolitik" und 5 "Siedlung" (KRIP-S) zuhanden der Genehmigung durch den Bundesrat beschlossen und den KRIP-S für die Behörden des Kantons Graubünden für verbindlich erklärt.

Damit die Verdichtung nach innen auch tatsächlich umgesetzt werden kann, ist die bestehende Gesetzgebung im Bereich Ortsbildschutz allenfalls anzupassen (vgl. die erwähnten Pa. Iv.), und es ist vor allem bei neuen Erlassen strikte darauf zu achten, dass die raumplanerisch zentrale Verdichtung nach innen nicht be- oder gar verhindert wird.

Im vorliegenden Entwurf der Totalrevision der VISOS setzt sich der Bundesrat mit den erwähnten Verdichtungszielen des revidierten RPG nicht oder zu wenig auseinander. Es ist unklar, in welchem Verhältnis Verdichtungsanliegen und das Ziel der ungeschmälerten Erhaltung von Objekten zueinanderstehen.

IV. Begutachtung durch die Kommissionen

Die Interessenabwägung wird in der Praxis in erheblichem Umfang von Gutachten der ENHK bzw. der EKD beeinflusst. Da die Praxis dazu tendiert, bei der Interessenabwägung die Gutachten höher zu gewichten als andere, gleichwertige Grundlagen, schlägt die erwähnte parlamentarische Initiative Eder eine Anpassung von Art. 7 Abs. 3 NHG vor. Die Bestimmung soll wie folgt geändert werden: *Das Gutachten bildet eine der Grundlagen für die Entscheidbehörde, welche es in ihre Gesamtinteressenbeurteilung einbezieht und würdigt.* Im Bericht vom 20. März 2018 hält die Kommission dazu fest: *"Mit der Ergänzung des Art. 7 NHG durch einen neuen Abs. 3 soll der verfahrensrechtliche Stellenwert der Gutachten von ENHK und EKD präzisiert werden. Mit dieser Präzisierung wird die gängige Praxis, wonach Gutachten dieser beiden Kommissionen nicht als einzige, sondern als eine Grundlage unter anderen für den Entscheid über Vorhaben in Bundesinventarobjekten betrachtet werden, gesetzlich verankert. Damit wird die Rechtssicherheit im Rahmen der Bewilligungsverfahren gestärkt."* Die Auswertung der Vernehmlassung zeigte, dass diese Präzisierung von der Mehrheit der Teilnehmenden grundsätzlich positiv beurteilt wird. Es wird jedoch in Frage gestellt, ob der Weg über eine Anpassung des NHG verhältnismässig sei. Auch die BPUK war gespalten, ob sich der Rechtsetzungsaufwand für diese Präzisierung lohnt. Sie hat in einem Schreiben an die Bundesräte Berset und Leuthard vorgeschlagen, die Bestimmung auf Verordnungsebene zu präzisieren, namentlich im Zusammenhang mit den Bestimmungen zum Stellenwert der Inventare und zur Interessenabwägung in der RPG2-Vorlage. Die Totalrevision der VISOS bietet nun Gelegenheit, den Stellenwert der Gutachten zu klären, ohne dass das NHG angepasst werden muss. Anzustreben ist, die VISOS dahingehend zu ergänzen, dass Gutachten der Kommissionen nicht als einzige, sondern als eine Grundlage unter anderen für den Entscheid über Vorhaben in Bundesinventarobjekten zu betrachten sind.

V. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

Art. 4 Zusammenarbeit

Art. 4 Abs. 1 E-VISOS sieht vor, dass bei der Überprüfung und Bereinigung des ISOS "die zuständigen kantonalen Fachstellen" beizuziehen sind. Wir beantragen, dass in der Verordnung lediglich ein Beizug des "Kantons" statuiert wird. Damit ist es jedem Kanton freigestellt zu entscheiden, welche kantonale Stelle sich mit der Überprüfung und Bereinigung des ISOS befassen soll.

Art. 8 Kriterien für die Bewertung von Ortsbildern

In Art. 8 Abs. 4 E-VISOS werden explizit der archäologische, geschichtliche und volkskundliche Wert als zusätzliche Entscheidungskriterien aufgeführt, was sehr zu begrüßen ist. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass archäologische Stätten von herausragender kulturgeschichtlicher Bedeutung nicht immer an der Erdoberfläche erkennbar sind bzw. das Ortsbild optisch nicht zwingend in der Form von Bauten prägen müssen. Archäologische Spuren, Reste früherer Siedlungen, Infrastruktur und Nutzungsformen können aber beispielsweise die Lage bzw. das Relief eines Ortes, dessen bauliche Entwicklung, die Verkehrswege oder den Bebauungsplan bestimmen, ohne selbst sichtbar zu sein. Für die Gewichtung der Kriterien nach der erwähnten Bestimmung müssen deshalb zwingend Fachpersonen aus den genannten Disziplinen konsultiert werden.

Art. 9 Kriterien für die Bewertung von Ortsbildteilen sowie Erhaltungsziele

Mit Blick auf das archäologische Erbe unseres Kantons sind die definierten Erhaltungsziele von vornehmlichem Interesse, wobei insbesondere der Erhaltung der Substanz (Art. 9 Abs. 4 lit. a E-VISOS) grosse Bedeutung zukommt. Hier ist anzustreben, dass Freiflächen in der Praxis – wenn immer möglich auch – als gänzlich unbebaute und nicht nur als oberflächliche Freiflächen verstanden werden. So können zusätzlich zum Ortsbild allenfalls vorhandene archäologische Gebiete bzw. "Reservate" erhalten bleiben.

Art. 10 Eingriffe bei Erfüllung von Bundesaufgaben

Gemäss Art. 10 Abs. 1 E-VISOS sind geringfügige Beeinträchtigungen eines Objekts zulässig, wenn sie sich durch ein Interesse rechtfertigen lassen, das gewichtiger ist

als das Interesse am Schutz des Objekts. Nach Abs. 2 der genannten Bestimmung sind schwerwiegende Beeinträchtigungen eines Objekts im Sinne von Art. 6 Abs. 2 NHG zulässig, wenn sie sich durch ein Interesse von nationaler Bedeutung rechtfertigen lassen, das gewichtiger ist als das Interesse am Schutz des Objekts.

Diese Formulierungen lassen zum einen die erwähnten parlamentarischen Initiativen völlig unberücksichtigt. Zum anderen wird bei gleichwertigen Interessen gar kein Ermessensspielraum mehr zugelassen. Wir beantragen eine Änderung in dem Sinn, dass in Analogie zu Art. 6 Abs. 2 NHG grundsätzlich auch **gleichwertige** Interessen für eine Beeinträchtigung eines Objektes sprechen können. Zudem ist ausdrücklich festzulegen, dass der inneren Verdichtung nationale Bedeutung zukommt.

Die Absätze 1 und 2 von Art. 10 E-VISOS sind somit wie folgt zu ändern:

*¹ Eingriffe, die keine Auswirkungen auf die Erreichung der Erhaltungsziele haben, stellen keine Beeinträchtigung der Objekte dar und sind zulässig. Ebenfalls zulässig sind geringfügige Beeinträchtigungen eines Objekts, wenn sie sich durch ein Interesse rechtfertigen lassen, das **gleichwertig oder** gewichtiger ist als das Interesse am Schutz des Objekts.*

*² Schwerwiegende Beeinträchtigungen eines Objekts im Sinne von Artikel 6 Absatz 2 NHG sind zulässig, wenn sie sich durch ein Interesse von nationaler Bedeutung rechtfertigen lassen, das **gleichwertig oder** gewichtiger ist als das Interesse am Schutz des Objekts.*

Art. 11 Behebung von Beeinträchtigungen

Diese Bestimmung wurde wohl von der Verordnung über den Schutz der Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung (Art. 8), von der Verordnung über den Schutz der Flachmoore von nationaler Bedeutung (Art. 8) sowie derjenigen über den Schutz der Trockenwiesen und -weiden von nationaler Bedeutung (Art. 11) übernommen. Die genannten Objekte liegen in aller Regel ausserhalb der Bauzonen in der freien Natur und können schon deshalb nicht mit den meist in der Bauzone gelegenen ISOS-Objekten verglichen werden. Die in Art. 11 vorgesehene ständige Prüfung von Möglichkeiten zur Verminderung oder Behebung von bestehenden Beeinträchtigungen in den Siedlungsgebieten ist unverhältnismässig, nicht finanzierbar und auch nicht umsetzbar. Zudem verletzt die Bestimmung die

raumplanungsrechtliche Besitzstandsgarantie. Wir beantragen deshalb die ersatzlose Streichung von Art. 11 E-VISOS.

Art. 12 Berücksichtigung durch die Kantone

Dass bei Planungen (auch) ein Bundesinventar zu berücksichtigen ist, muss nicht in jeder Inventargesetzgebung speziell geregelt werden. Dies ergibt sich bereits aus dem NHG. Im Weiteren ist im Rahmen von RPG 2 vorgesehen, dass neben den Konzepten und Sachplänen auch die Bundesinventare zu berücksichtigen sind. Art. 12 Abs. 1 E-VISOS ist zu streichen. Zudem kann auch Art. 12 Abs. 2 des Verordnungsentwurfs gestrichen werden. Dass die Richtplanung in der Nutzungsplanung zu berücksichtigen ist, ergibt sich nämlich bereits aus Art. 26 Abs. 2 RPG.

Sollte am Art. 12 E-VISOS unverändert festgehalten werden, ist in jedem Fall zu verdeutlichen, dass das ISOS in den raumplanerischen Instrumenten (Richt- und Nutzungsplanung) nur nach Massgabe seiner Verbindlichkeit berücksichtigt werden muss.

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen bestens.



Namens der Regierung
Der Präsident:

Dr. Jon Domenic Parolini

Der Kanzleidirektor:

Daniel Spadin



CH-6061 Sarnen, Postfach 1562, Staatskanzlei

Eidgenössisches Departement des Innern

E-Mail: isos@bak.admin.ch

Sarnen, 12. März 2019

Stellungnahme Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS)

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat des Kantons Obwalden begrüsst die Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung VISOS. Das Bundesinventar ISOS ist für das baukulturelle Erbe der Schweiz von grosser Bedeutung. Es betrifft historische Siedlungen, die in bedeutendem Masse für die Bevölkerung der Schweiz identitätsstiftend wirken und durch ihre Erwähnung im ISOS als Flächendenkmäler registriert sind. In seiner Funktion als zu berücksichtigende Grundlage im Rahmen der raumplanerischen Interessensabwägung und der Urteilsfindung der Leitbehörden trägt das ISOS wesentlich zum Schutz des baukulturellen Erbes bei. Eine Revision der dazugehörigen VISOS erachten wir als zeitgemäss und angesichts des hohen Alters der Verordnung auch als vordringlich.

Gleichzeitig erachten wir den Zeitpunkt dieser Vernehmlassung als verfrüht, sind doch in den eidgenössischen Räten wie auch im Dialog zwischen Bund und Kantonen verschiedene Fragestellungen in Bezug auf das Natur und Heimatschutzgesetz (NHG) und sich daraus allenfalls ergebende Anpassungen auf Verordnungsstufe noch nicht geklärt. Es ist uns ein Anliegen, dass auch diese Fragen, wie etwa die Frage der „Bundesaufgaben“, des „nationalen Interesses“ auf Gesetzesebene möglichst rasch angegangen werden.

1. Grundsätzliche Bemerkungen

Gemäss Art. 78 BV ist der Bund verpflichtet, bei der Erfüllung seiner Aufgaben Landschaften, Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler zu erhalten und zu schonen, wenn das öffentliche Interesse dies gebietet. Diese Verfassungsbestimmung konkretisiert das Bundesgesetz zum Natur- und Heimatschutz NHG. In Art. 5 NHG wird der Bund verpflichtet, das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung ISOS zu erstellen. Der Bundesrat erliess am 9. September 1981 das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung ISOS, u.a. über das Gebiet des Kantons Obwalden, mit der zugehörigen Verordnung VISOS.

Ein im Jahr 2015 vom Bundesamt für Kultur BAK in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten bestätigte die Opportunität einer Verordnungsrevision angesichts der Bedeutung des ISOS seit dem Bundesgerichtsentscheid Rüti (ZH) vom 1. April 2009. Angesichts des hohen Alters der VISOS und der Tatsache, dass die Verordnungen zu den beiden anderen Bundesinventaren gemäss NHG Art. 5, namentlich die Verordnung zum Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz IVS und die Verordnung zum Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler BLN, in den vergangenen Jahren bereits revidiert wurden, erscheint es als sehr sinnvoll, die VISOS mit den beiden Verordnungen zu harmonisieren und die wesentlichen Grundsätze der Aufnahmemethode auf Ebene der Verordnung zu verankern.

Die vorliegende Totalrevision der VISOS entspricht unseres Erachtens diesem Anliegen. Sie hat indes wenig materiellrechtlichen Änderungen zur Folge. Die revidierte VISOS findet nach ihrem Inkrafttreten auch auf die nach früherer VISOS inventarisierten Objekte Anwendung, was die Umsetzung erleichtert.

Die VISOS legt eine differenzierte Beurteilung der Ortsbilder vor. Sie ist unseres Erachtens gutzuheissen. In gewissen Punkten sollte sie jedoch ergänzt werden, damit das ISOS und dessen rechtliche Grundlage, die VISOS, in einem höheren Mass zu einer hohen baukulturellen Siedlungsqualität in der Schweiz und zu einer hochwertigen Verdichtung beitragen können.

Eine hohe Qualität im Umgang mit den schönsten Schweizer Siedlungen ist zwingend und entspricht einem starken Willen der Bevölkerung. Die Siedlungsentwicklung nach innen (Ziel RPG-Revision 1) und die Verbesserung des Bauens ausserhalb der Bauzone (Ziel RPG-Revision 2) kann nur gelingen, wenn in der Bevölkerung Akzeptanz geschaffen wird. Dafür braucht es den sorgfältigen Umgang mit schützenswerten Ortsbildteilen, Freiräumen und Umgebungen. Eine Schwächung dieses Umgangs bei der Siedlungsentwicklung würde zu einer noch stärkeren politischen Polarisierung führen, wie verschiedene Initiativen zeigen, die eine Verstärkung des Schutzes von Landschaft und Siedlung anstreben (Zersiedelungsinitiative, Natur- und Siedlungsinitiative).

Aufgrund verschiedener Gerichtsurteile ist die Bedeutung der Bundesinteressen wie der ISOS markant gestiegen. Für Bauwillige sowie für die kommunalen und kantonalen Entscheidungsbehörden ist es bei Bauvorhaben im ISOS, die im Siedlungsgebiet liegen praktisch unmöglich zu entscheiden, in welchen Fällen ein gleich- oder höherwertiges Interesse den Schutzzielen gemäss Art. 10 entgegensteht. Art. 2 NHG sowie die Verordnung regeln die Frage kommenden Bundesinteressen im Siedlungsgebiet nicht hinreichend. Auch die Erläuterungen helfen nicht weiter. Diese führt dazu, dass bei Bauvorhaben im ISOS jahrelang in die falsche Richtung geplant oder vor Gerichten gestritten wird. Die fehlende Konkretisierung auf Stufe Rechtsetzung und die damit verbundene Unsicherheit führen weiter dazu, dass hohe Summen an Investitionen verloren gehen, Investoren abspringen oder sich nicht mehr bereit erklären in Projekte im ISOS zu investieren. Gleichzeitig wird hoher, unnötiger Verwaltungsaufwand generiert. Hier ist der Gesetzgeber dringlich gefordert, für die Bauwilligen und die mit dem Vollzug beauftragten Stellen die nötige Klarheit zu schaffen. Das zeigen auch die verschiedenen politischen Vorstösse auf nationaler Ebene, die derzeit im Zusammenhang mit dem ISOS und der Interessenabwägung hängig sind.

2. Fakten zum ISOS

Das ISOS umfasst aktuell 1 274 Objekte in allen Kantonen, also rund 22 Prozent der schweizerischen Siedlungen. Seiner gesetzlichen Bestimmung entsprechend führt das ISOS die wertvollsten, landesweit bedeutenden Siedlungen der Schweiz auf und dokumentiert sie. Im Gebiet des Kantons Obwalden gibt es acht ISOS-Ortsbilder von nationaler Bedeutung: Flüeli-Ranft (Sachseln), Kirchhofen (Sarnen), Lungern, Obsee (Lungern), Ramersberg (Sarnen), Rudenz (Giswil), Sachseln und Sarnen. Das ISOS stellt nichts unter Schutz, es ist kein Planungsinstrument, sondern bildet eine Grundlage für die Planung. Als nationales Fachinventar bildet es das einzige schweizweite, nach einheitlichen Kriterien erstellte Instrument zur qualitativen Beurteilung von Ortsbildern und stellt somit eine bedeutende Grundlage zur qualitätsvollen Siedlungsentwicklung dar. Das ISOS zeigt aus nationaler Sicht die Interessen und Ziele des Ortsbildschutzes auf und bildet damit eine wichtige Grundlage für eine im Sinne von Art. 3 RPV (SR 700.1) vollständige und nachvollziehbare Interessenabwägung. Das ISOS nimmt selber keine Interessenabwägungen vor.

Das ISOS Obwalden wurde 1981 vom Bundesrat in Kraft gesetzt und bereits 1991 erstmals überarbeitet. In der Richtplanung 1987 hat der Kanton den sieben Obwaldner Gemeinden vorgeschrieben, überall dort, wo die Inventarisierung für das ISOS Ortsbilder von nationaler und regionaler Bedeutung ergeben hatte, im Rahmen der Nutzungsplanung Ortsbilschutzzonen vorzusehen. Bei den Ortsbildern von lokaler Bedeutung wurde dies lediglich empfohlen; die Gemeinde Alpnach ist mit ihren drei schützenswerten Ortsbildern dieser Empfehlung gefolgt. Rund 30 Jahre später lassen sich die Resultate dieses Richtungsentscheids sehen: Obwalden verfügt mehrheitlich über intakte und für die Bevölkerung und den Tourismus attraktive historische Ortsbilder, die wesentlich zum positiven Image unseres Kantons beitragen.

3. Zur Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung VISOS

Der Regierungsrat des Kantons Obwalden begrüsst aus den folgenden Gründen die Totalrevision der VISOS:

- Mit der neuen VISOS werden die drei Verordnungen zu den Bundesinventaren nach Art. 5 NHG (VISOS, VBLN, VIVS) strukturell und inhaltlich übereinstimmen, da der vorliegende Entwurf VISOS an die beiden anderen angeglichen wurde. Somit wird Rechtssicherheit geschaffen und die Legitimität der drei Bundesinventare erhöht.
- Der bisherige Inhalt der VISOS wurde umfangreich von sechs auf 16 Artikel ergänzt. Trotzdem bleibt die Verordnung immer noch überschaubar. Darin befinden sich neu die Kriterien hinsichtlich der aufzunehmenden Objekte (Art. 8 VISOS, sog. Legaldefinitionen der Schutzobjekte) sowie die methodischen Grundsätze zur Bewertung der Ortsbilder und deren Teile, inklusiv die Erhaltungsziele (Art. 5 – 9 VISOS). Da die Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS) die rechtliche Grundlage des ISOS darstellt, wird mit der Aufnahme der Legaldefinitionen in die Verordnung der Anforderung an das Legalitätsprinzip Genüge getan. Zudem wird damit die Forderung von Nationalrat Fabio Regazzi (17.4308 Bewertung von Bauwerken und Ortsbildern hinsichtlich Aufnahme ins Isos. Kriterien klären) einen verbindlichen Kriterienkatalog in die VISOS aufzunehmen, eingelöst.
- Die Aufnahme der Legaldefinitionen der Schutzobjekte in die VISOS gewährleistet im Weiteren eine schweizweite einheitliche Anwendung derselben Methodik. Mit dieser Massnahme wird die Objektivität und Wissenschaftlichkeit des ISOS erhöht.
- Im Weiteren enthält die VISOS Bestimmungen zur Berücksichtigung des ISOS bei der Erfüllung von Bundesaufgaben (Art. 10 VISOS) und ergänzt die Regelung betreffend die kantonalen Planungen (Art. 12 VISOS). Mit diesen beiden Bestimmungen wird der Charakter des ISOS als Fachinventar, das bei Planungen als Entscheidungsgrundlage dient, bestätigt. Es wird folglich die Planungssicherheit und Transparenz für Vorhaben und Investitionen in schützenswerten Ortsbildern aus formeller Sicht erhöht: Die Festsetzung der bestehenden Grundlagen, Kriterien und Beurteilungsmethodik auf Verordnungsstufe verbessert die Anwendungssicherheit für Gemeinden sowie Planer und erhöht die Rechtssicherheit für Eigentümer.
- Die qualitätsvolle Siedlungsentwicklung nach innen und auch der vorgesehene Mechanismus des Planungs- und Kompensationsansatzes machen eine verbindliche, klare und transparent erstellte qualitative Beurteilungsgrundlage unumgänglich. Das ISOS leistet damit einen wertvollen Beitrag zur baukulturell hochstehenden Planung.

Abgelehnt bzw. kritisch betrachtet werden:

- Die neu hinzukommende Kontrollfunktion in Art. 11. Sie wird abgelehnt.
- Die fehlende Auseinandersetzung mit sich stellenden Fragen betreffend Bundesinteressen und Interessenabwägung

4. Kommentare zu einzelnen Artikeln

- Der Regierungsrat des Kantons Obwalden begrüsst, dass durch den Ausbau von **Art. 1** (Abs. 2 und 3) bezüglich der Zuständigkeiten für das ISOS und die Angaben, wo und in welcher Form die grundlegenden Informationen zu den Entscheidungskriterien für eine Inventarisierung zu finden sind, Klarheit und damit erhöhte Transparenz geschaffen wird. Durch die in Art. 2 erfasste Regelung der Publikation des Inventars wird dessen Zugänglichkeit verbessert. Dies ist insbesondere für den Umgang mit dem ISOS durch die kantonalen und kommunalen Behörden wichtig.
- Der bisherige **Art. 4** präzisierte, dass die kantonalen Ortsbildinventare durch das ISOS nicht berührt werden. Dies ist eine absolute Selbstverständlichkeit, auch vor dem Hintergrund von Art. 78 Abs. 1 BV, wonach für den Natur- und Heimatschutz in erster Linie die Kantone zuständig sind. Es ist daher zu begrüssen, dass diese überflüssige Bestimmung aufgehoben wird.
- Aus Sicht des Kantons Obwalden ist hervorzuheben, dass mit dem neuen **Art. 4** die Kantone bzw. ihre Fachstellen bei der Überprüfung und Bereinigung des ISOS sowie bei geringfügigen Änderungen im Sinne von Art. 3 frühzeitig einzubeziehen sind. Das entspricht der durch Art. 78 BV geregelten kantonalen Kulturhoheit und wird explizit begrüsst. Ebenfalls begrüssen wir, dass in Art. 4 Abs. 2 die Kantone ermächtigt werden, weitere Kreise einzubeziehen.
- Der umfassende **Art. 5** umschreibt die für das ISOS wesentlichen Begrifflichkeiten. Zunächst wird in Abs. 1 festgehalten, dass das ISOS sich auf Ortsbilder bezieht, wobei in Abs. 2 eine Definition von Ortsbild und in Abs. 3 von Ortsbildteilen folgt. Dies erlaubt verschiedene, höchst willkommene Klärungen. So werden für Ortsbilder wie auch Ortsbildteile, Freiflächen und Zwischenräume, die ein Ortsbild mitprägen, ausdrücklich miteingefasst. Damit wird auch dem Umgebungsschutz neu vermehrt Rechnung getragen werden können. Bei den Ortsbildteilen wird in Abs. 4 zwischen Ortsbildteilen mit intrinsischem (lit. a) und solchen mit extrinsischem (lit. b) Wert unterschieden, was zweifellos klärend wirkt und sachgerecht ist. Allerdings ist die Lesbarkeit durch die Verwendung von wenig gängigen Begriffen eher behindert. Wir regen daher an, eine etwas einfachere Leseart zu wählen. Dies könnte insbesondere die Lesbarkeit und damit die Anwendung durch die Bewilligungsbehörden fördern.
- **Art. 6 – 9** halten die Kriterien für eine Inventarisierung fest und schaffen damit Transparenz. Wir begrüssen auch, dass in den Art. 6 und 7 die verschiedenen Siedlungskategorien des ISOS definiert werden. Die Verankerung der in Art. 8 aufgeführten Kriterien für die Bewertung der Ortsbilder, also der Objekte des ISOS, ist eine wichtige Neuerung. Auch die in Art. 8 Abs. 4 erwähnten archäologischen, geschichtlichen und volkskundlichen Werte als zusätzliche, ergänzende Entscheidungskriterien sind zielführend. Allerdings muss für die genaue Kenntnis der Umschreibung aller Kriterien der Begleittext zur Vernehmlassungsvorlage konsultiert werden. Es stellt sich die Frage, ob dies allenfalls nicht auch, im Interesse der höheren Transparenz, in den Verordnungstext einfließen sollte.
- In **Art. 9 und 10** folgen zentrale Bestimmungen über die Schutzkriterien und Erhaltungsziele. Diese werden in Art. 9 Abs. 4 lit. a – c in die schon bisher geltenden Kategorien A/B/C gegliedert. Dabei wäre allenfalls wünschbar, dass im VISOS genauer definiert würde, was mit „Erhalten der Substanz“ (A), „Erhalten der Struktur“ (B) und „Erhalten des Charakters“ (C) gemeint ist. Im Begleittext werden diese Begriffe zwar erläutert, doch wäre es hilfreich, im Sinne der grösseren Klarheit die drei Abstufungen von Erhaltungszielen in Art. 9 Abs. 4 lit. a – c direkt zu umschreiben. Damit liesse sich die Lesbarkeit und damit wohl auch die politische Akzeptanz des ISOS wohl noch schärfen.
- In **Art. 10** werden die Auswirkungen der Schutzziele geregelt, und zwar im Falle von Eingriffen im Rahmen der Bundesaufgaben. Im Sinne einer Präzisierung analog der Erläuterungen des Bundes sollen die Absätze 1 und 2 ergänzt werden, dass eine Beeinträchtigung der Objekte möglich sein soll, wenn sie sich durch ein Interesse von nationaler Bedeutung rechtfertigen lassen, das **gleich- oder höherwertig** ist als das Interesse am Schutz des Objekts.
Zu begrüssen ist die Regelung in Abs. 3, wonach bei an sich gemäss Art. 1 zulässigen minimalen Eingriffen, mehrere aufeinanderfolgende oder sonst zusammenhängende Eingriffe, selbst wenn sie

je für sich allein zulässig wären, in ihrer kumulierten Wirkung auf das Schutzobjekt zu beurteilen sind.

Aufgrund der Rechtsprechung der letzten Jahre ist es für die kommunalen und kantonalen Entscheidungsbehörden kaum zu entscheiden, in welchen Fällen ein gleich- oder höherwertiges Interesse den Schutzziele gemäss Art. 10 entgegensteht. Hier ist der Gesetzgeber gefordert (vgl. unsere Ausführungen unter 1.)

- Darüber hinaus ist **Art. 11** des revidierten VISOS abzulehnen. Diese Bestimmung verlangt, dass die zuständigen Behörden bei jeder sich bietenden Gelegenheit prüfen habe, inwieweit bestehende Beeinträchtigungen vermindert oder behoben werden können. Diese Bestimmung würde demnach verlangen, dass der Kanton die Wiederherstellung der Ortsbilder im Sinne des ISOS als Daueraufgabe aktiv bewirtschaftet. Dies ist aus Gründen der Besitzstandesgarantie und des Ressourceneinsatzes abzulehnen.
- **Art. 12** verlangt schliesslich, dass die Kantone das ISOS bei ihren Planungen zu berücksichtigen haben und dieses namentlich in die Richt- und Nutzungspläne einfliesst. Dies stärkt die Stellung des ISOS als Planungsinstrument nachhaltig und ist daher zu begrüssen.

5. Weitere Bemerkungen:

Das ISOS umfasst 22 Prozent aller Ortsbilder der Schweiz. Für 78 Prozent der Ortsbilder hingegen gelten die Regeln des ISOS nicht. Eine grössere Sorgfalt bei der Entwicklung auch dieser vier Fünftel der Schweizer Siedlungen scheint dem Regierungsrat des Kantons Obwalden in Anbetracht der eigenen positiven Erfahrungen gerechtfertigt. Art. 4 NHG regelt die Einreihung der Objekte in a. Objekte von nationaler Bedeutung und b. Objekte von regionaler und lokaler Bedeutung. In Art. 5 und Art. 6 ist der Umgang mit dem nationalen Inventar geregelt. Im Rahmen der Richtplanung 1987 hat der Kanton den sieben Obwaldner Gemeinden vorgeschrieben, überall dort, wo die Inventarisierung für das ISOS Ortsbilder von nationaler und regionaler Bedeutung ergeben haben, im Rahmen der Ortsbildschutzzonen vorzusehen. Bei den Ortsbildern von lokaler Bedeutung wurde dies empfohlen. Aufgrund der guten Erfahrungen mit dieser Rechtsgrundlage regen wir an, dass im Nachgang zu dieser Verordnungsrevision geklärt wird, ob die Kantone und Gemeinden verpflichtet werden sollen, in ihren Planungsgrundlagen die Ortsbilder von regionaler und lokaler Bedeutung adäquat zu berücksichtigen.

6. Schlussbemerkungen

Der Regierungsrat des Kantons Obwalden begrüsst die Vereinheitlichung der Methodik, der zu einer gewissen Vergleichbarkeit führen wird. Bauliche Entwicklungen und Investitionen sind auf Planungs- und Rechtssicherheit angewiesen, um effizient zu sein. Dazu leistet das ISOS in den schützenswerten Ortsbildern einen Beitrag, und die revidierte VISOS verbessert unseres Erachtens die Transparenz. Gleichzeitig erwarten wir, dass den Bund nun aktiv auf die Kantone bzw. die BPUK und die EDK zukommt, um die offenen Fragen im Zusammenhang mit dem NHG rasch klären zu können.

Wir bedanken uns für die Aufmerksamkeit, die Sie unserer Stellungnahme entgegenbringen.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats


Christoph Amstad
Landammann


Nicole Frunz Wallimann
Landschreiberin

Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld

Eidgenössisches
Departement des Innern
3003 Bern

Frauenfeld, 12. März 2019

Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS)

Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 30. November 2018 haben Sie uns in eingangs erwähnter Angelegenheit zur Vernehmlassung eingeladen. Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme. Aus unserer Sicht sind folgende Bemerkungen anzubringen:

I. Allgemeine Bemerkungen

Wir begrüssen die vorgeschlagene Totalrevision der VISOS und deren Harmonisierung mit ihren beiden Schwesterverordnungen grundsätzlich. Einzelne Bestimmungen des Entwurfs sind jedoch anzupassen und bedürfen zum Teil einer grundlegenden Überarbeitung (dazu unten Ziff. II.).

II. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

Artikel 4

Antrag:

Art. 4 Abs. 1 ist wie folgt anzupassen:

*"1Bei der Überprüfung und Bereinigung des ISOS im Sinne von Artikel 5 Absatz 2 NHG sowie der geringfügigen Änderungen von Objektumschreibungen nach Artikel 3 dieser Verordnung sind **die Kantone** möglichst frühzeitig einzubeziehen."*

Begründung:

Die Überprüfung und Bereinigung des ISOS bedingt eine Koordination der verschiedenen Fachstellen in den Kantonen. Die Organisation der Grundlagenerarbeitung, Mei-

2/4

nungsbildung und die Gewichtung der kantonsinternen Stellungnahmen ist von Kanton zu Kanton verschieden. Aus diesem Grund ist es angezeigt, den Einbezug der kantonalen Fachstellen nicht direkt, sondern über die Kantone als zuständige Organe sicherzustellen. Der Einbezug der Kantone ist auch im Hinblick auf die Formulierungen in Art. 4 Abs. 2 VISOS ("*Die Kantone entscheiden...*") und Art. 5 Abs. 2 NHG ("*... entscheidet nach Anhören der Kantone der Bundesrat.*") konsequent.

Artikel 5

Antrag:

Es sind einfachere Formulierungen des Gesetzestextes zu prüfen.

Begründung:

Für fachliche Laien dürfte beispielsweise die Unterscheidung zwischen Ortsbildteilen mit intrinsischem Wert und Ortsbildteilen mit extrinsischem Wert schwer nachvollziehbar sein. Es sollten Begriffe gewählt werden, die nicht nur von Fachleuten verstanden werden.

Artikel 10

Antrag:

Es ist eine systematische Analyse der heute anerkannten "Bundesaufgaben" und "nationalen Interessen" im Sinne des NHG durchzuführen und der erläuternde Bericht entsprechend zu ergänzen.

Begründung:

Wann eine Bundesaufgabe vorliegt, ergibt sich grundsätzlich aus der Aufzählung in Art. 2 NHG. Diese Aufzählung ist allerdings nicht abschliessend und in der Rechtsanwendung ist immer wieder fraglich, wann von einer Bundesaufgabe zu sprechen ist. Gleiches gilt für die nationalen Interessen. Auch der Umfang dieses Begriffes ist nur unter Beizug der Literatur und der Rechtsprechung zu klären. In Anbetracht des Umstandes, dass der Auslegung des Begriffes der Bundesaufgabe sowie des nationalen Interesses in der Praxis eine wesentliche Bedeutung zukommt, wäre es wünschenswert, wenn diese beiden Begriffe zumindest im erläuternden Bericht näher ausgeführt würden.

Artikel 10 Abs. 1 und 2

Antrag:

Art. 10 Abs. 1 und 2 sind wie folgt anzupassen:

"1 Eingriffe, die keine Auswirkungen auf die Erreichung der Erhaltungsziele haben, stellen keine Beeinträchtigung der Objekte dar und sind zulässig. Ebenfalls zulässig sind geringfügige Beeinträchtigungen eines Objekts, wenn sie sich durch ein Interesse recht-

3/4

*fertigen lassen, das **gleich- oder höherwertig** ist als das Interesse am Schutz des Objekts.*

² *Schwerwiegende Beeinträchtigungen eines Objekts im Sinne von Artikel 6 Absatz 2 NHG sind zulässig, wenn sie sich durch ein Interesse von nationaler Bedeutung rechtfertigen lassen, das **gleich- oder höherwertig** ist als das Interesse am Schutz des Objekts."*

Begründung:

Art. 6 NHG lässt ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung im Sinne der Inventare zu, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen entgegenstehen. Der Entwurf sieht jedoch vor, dass für eine zulässige Beeinträchtigung eines Objekts ein gewichtigeres Interesse als das Interesse am Schutz des Objekts vorliegen muss. Aus dem erläuternden Bericht vom 30. November 2018 wird zwar ersichtlich, dass gegenüber dem geltenden Recht keine Einschränkung beabsichtigt wird (vgl. dort S. 3 "Die vorliegende Totalrevision der VISOS entspricht diesem Anliegen. Sie hat indes keine materiellrechtlichen Änderungen zur Folge." und S. 9 ff., wo durchwegs auf den Begriff "gleich- oder höherwertiges Interesse von nationaler Bedeutung" abgestellt wird). Die beantragte Korrektur trägt aber dem Wortlaut des übergeordneten Art. 6 Abs. 2 NHG Rechnung.

Artikel 10 Abs. 4

Antrag:

Art. 10 Abs. 4 ist zu überarbeiten.

Begründung:

Das Verhältnismässigkeitsprinzip verlangt, dass ein Eingriff nicht weitergehen darf, als dies zur Erreichung des Ziels des Vorhabens erforderlich ist. Darüber hinaus sind zum Ausgleich Wiederherstellungs- oder Ersatzmassnahmen zu treffen. Im Vordergrund stehen dabei Wiederherstellungsmassnahmen am Ort der Intervention selbst. Nur falls solche Massnahmen nicht umgesetzt werden können, kommen Ersatzmassnahmen in Frage, welche möglichst im gleichen ISOS-Objekt vorgenommen werden müssen.

Die Pflicht zur Ergreifung von Wiederherstellungs- bzw. Ersatzmassnahmen ist grundsätzlich richtig. Es gilt allerdings zu beachten, dass die Ergreifung von Ersatzmassnahmen zwingend die Mitwirkung anderer Grundeigentümer voraussetzt und so erfahrungsgemäss nur schwer umsetzbar ist. Der Fokus muss damit ganz klar auf den Wiederherstellungsmassnahmen liegen. Damit diese die Realisierung eines Vorhabens nicht übermässig erschweren, ist der Begriff der Wiederherstellungsmassnahme bzw. der Kreis der zulässigen Massnahmen weit auszulegen. Es gilt in diesem Zusammenhang zu beachten, dass das Gesetz bei jedem Eingriff bereits eine umfassende und unter Umständen qualifizierte Interessenabwägung voraussetzt. Damit ist sichergestellt,

4/4

dass nicht leichtfertige Eingriffe erfolgen können. Eine zusätzliche Erschwerung durch die Forderung von unrealistischen Wiederherstellungs- bzw. Ersatzmassnahmen ist daher in jedem Fall zu vermeiden.

Artikel 11

Antrag:

Art. 11 ist zu überarbeiten.

Begründung:

Diese Bestimmung verlangt, dass die zuständigen Behörden bei jeder sich bietenden Gelegenheit (also bei jeder Planung, bei jedem Baugesuch, bei jeder Konzessionserteilung oder übrigen Bewilligung) prüfen, inwieweit bestehende Beeinträchtigungen vermindert oder behoben werden können. Die Bestimmung verlangt von den Kantonen mit anderen Worten, die Wiederherstellung der Ortsbilder im Sinne des ISOS als Daueraufgabe aktiv zu bewirtschaften. Das geht zu weit. Die Formulierung "*bei jeder sich bietenden Gelegenheit*" ist zudem nicht justiziabel. Die Bestimmung ist daher zwingend zu überarbeiten bzw. gegebenenfalls zu streichen.

Wir danken Ihnen für die wohlwollende Prüfung unserer Anträge.

Mit freundlichen Grüssen

Die Präsidentin des Regierungsrates



Der Staatschreiber






schweizerischer ingenieur- und architektenverein
société suisse des ingénieurs et des architectes
società svizzera degli ingegneri e degli architetti
swiss society of engineers and architects

Herr Bundesrat
Alain Berset
Eidg. Departement des Innern EDI
Inselgasse 1
3003 Bern

geht per E-Mail an: isos@bak.admin.ch

Barbara Stettler
Gesellschaft und Planung
Verantwortliche Berufsgruppe Architektur (BGA)
barbara.stettler@sia.ch
+41 44 283 15 72

Zürich, 13. März 2019 / mm

Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS) / Stellungnahme des SIA

Sehr geehrter Herr Bundesrat Berset
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizerische Ingenieur- und Architektenverein SIA ist der massgebende Berufsverband für qualifizierte Fachleute der Bereiche Bau, Technik und Umwelt. Mit seinen über 16'000 Mitgliedern aus dem Ingenieur- und Architekturbereich bildet der SIA ein kompetentes, interdisziplinäres Netzwerk. Der SIA setzt sich für eine qualitativ hochwertige Entwicklung unseres Lebensraums ein.

Wir danken Ihnen bestens für die uns gebotene Möglichkeit zur Stellungnahme. Gerne nehmen wir die Gelegenheit wahr, Ihnen anhand dieser Stellungnahme die Position des SIA zur Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (VISOS) darzulegen.

1. Würdigung der Bestrebungen

Der SIA begrüsst die Totalrevision und die Bestrebung, VISOS mit den beiden Verordnungen BLN und IVS zu harmonisieren und die wesentlichen Grundsätze und methodischen Prinzipien auf Verordnungsebene zu verankern.

Die Verordnung ist übersichtlich, verfügt über eine gute Struktur sowie eine klare und nachvollziehbare Formulierung des Inhalts. Damit bildet sie eine solide rechtliche Grundlage für die weitere Inventarisierung und die Umsetzung der darin verankerten Ziele. Die Verordnung ist reif für den Vollzug und im Sinn der Rechtssicherheit für Kantone und Gemeinden zügig in Kraft zu setzen.

Der SIA unterstützt den Bund in seinen Bestrebungen, das gebaute Erbe zu schützen, und er anerkennt das Inventar als wertvolles Werkzeug hierfür. Die Überführung in eine digitale Form und der entsprechend einfache, freie und unentgeltliche Zugang auf dem Geoportal des Bunds werden als wesentliche Verbesserung geschätzt.

2. Anmerkungen zur Anwendung

Angesichts der steten, immer schneller werdenden baulichen Veränderungen unseres Lebensraums scheint eine regelmässige Überprüfung und Überarbeitung des ISOS von zentraler Bedeutung. Der SIA wünscht sich ein dynamisches ISOS, das sich veränderten Ortsbildern anpassen kann. Die Kantone und ihre Gemeinden sollen die Möglichkeit erhalten, bei der zuständigen Bundesstelle eine allfällige Anpassung des ISOS auf wissenschaftlicher, objektiver Basis überprüfen zu lassen, wenn sich die Situation durch die Bautätigkeit in der Umgebung sehr verändert hat.

Der SIA sieht das ISOS als Bundesaufgabe. Eine Ausdehnung auf Ortsbilder von lokaler oder regionaler Bedeutung würde das Inventar zu sehr belasten und dessen Bedeutung schmälern. ISOS kann jedoch Orten, die nicht darin erfasst sind, als Vorlage für eine lokale, auf die eigenen Qualitäten zugeschnittene Inventarisierung dienen.

Gewisse Erhaltungsziele der Verordnung scheinen keinen Spielraum für eine Entwicklung zu bieten. Die klar formulierte Verordnung wird vom SIA als Stärke anerkannt, in der Öffentlichkeit aber oft als Widerspruch zu einer Innenentwicklung verstanden und kritisiert (siehe auch Pa.lv. Rutz und Egloff). Die Praxis hat gezeigt, dass sich ISOS und Innenentwicklung nicht widersprechen. Erhalten und Verdichten setzen eine intensive Auseinandersetzung mit dem Bestand voraus, wobei das ISOS als hervorragende Arbeitsgrundlage und gutes Argumentarium für eine seriöse Interessenabwägung dient. Es zeigt die Qualitäten des Vorhandenen auf und setzt damit auch Massstäbe für das Neue, womit eine qualitativ hochwertige Entwicklung gefördert wird.

Qualitätssichernde Verfahren, die ISOS ganz zu Beginn einbeziehen, ermöglichen einen seriösen Planungsprozess und bilden eine gute Grundlage für eine Interessenabwägung. Den Bauträgern kommt dabei eine grosse Verantwortung zu. Informations- und Sensibilisierungsmassnahmen zu qualitätssichernden Verfahren sind zu entwickeln und einzuplanen, damit alle Beteiligten auf dem gleichen Kenntnisstand sind. Gelungene Beispiele aus der Praxis helfen, den Wert sorgfältiger Interessenabwägungen und qualitätssichernder Verfahren zu vermitteln. Damit können auch Missverständnisse und Vorurteile verhindert werden.

Der SIA setzt sich seit 1877 mit seinen Ordnungen für qualitätssichernde Verfahren ein. Die Ordnungen SIA 142 für Wettbewerbe und SIA 143 für Studienaufträge sind breit anerkannte Regelwerke für die Vergabe von Planerleistungen. Sie fördern die Qualität und dienen dazu, die beste Lösung und den besten Partner zur Realisierung zu finden, auch bei Fragestellungen im Zusammenhang mit ISOS.

Sehr gerne stehen wir Ihnen für genauere Ausführungen und als kompetenter Ansprechpartner zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Stefan Cadosch
Geschäftsführer a. i.



Barbara Stettler
Sachbearbeiterin

Bundesamt für Kultur
Sektion Heimatschutz und Denkmalpflege
3003 Bern

elektronisch an: isos@bak.admin.ch

12. März 2019

Cornelia Abouri, Direktwahl +41 62 825 25 15, cornelia.abouri@strom.ch

Stellungnahme zur Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS)

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zur Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz Stellung nehmen zu können. Der Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen (VSE) vertritt als Dachverband die Interessen der schweizerischen Elektrizitätswirtschaft entlang der gesamten Wertschöpfungskette von der Produktion, über den Handel bis zur Übertragung und Endverteilung von Strom. In dieser Eigenschaft nimmt der VSE gern die Gelegenheit wahr, sich zur Vorlage zu äussern.

Die Elektrizitätsunternehmen erfüllen Aufgaben von öffentlichem Interesse, welche insbesondere im Bereich des Transports von Strom sowie der Nutzung der Wasserkraft, Wind- und Solarenergie zur Stromproduktion in einem Spannungsfeld zu Interessen des Natur- und Heimatschutzes stehen können. Das Energiegesetz sieht in Art. 12 seit dem 1. Januar 2018 vor, dass die Nutzung erneuerbarer Energien und ihr Ausbau von nationalem Interesse sind. Zudem tritt demnächst eine Änderung des Elektrizitätsgesetzes in Kraft, welche in einem neuen Art. 15d der Versorgung mit elektrischer Energie ebenfalls nationales Interesse beimisst. Die mit den beiden Artikeln neu geschaffene Möglichkeit einer Interessenabwägung bei Vorhaben zur Stromproduktion und zum Stromtransport, welche geschützte Objekte tangieren, ist für eine erfolgreiche Umsetzung der Energiestrategie 2050 unabdingbar.

Der VSE hat sich daher bereits 2014 kritisch zur Revision der Verordnung über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (VBLN) geäußert. Er lehnt insbesondere eine Verschärfung der Bedingungen für bestehende Nutzungen ab, da diese nicht nur die den Betrieb und Unterhalt bestehender, rechtmässig erstellter Bauten erschweren, sondern auch Erweiterungs- oder Optimierungsprojekte verteuern oder gar verunmöglichen.

Der Bundesrat verweist im erläuternden Bericht zur Verordnungsrevision auf die beiden weiteren, gestützt auf das Natur- und Heimatschutzgesetz erlassenen Inventare (Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung, VBLN, sowie historische Verkehrswege der Schweiz, VIVS). In beiden, per 1. Juni 2017 revidierten Verordnungen wurden die Bestimmungen explizit dahingehend präzisiert, dass «der Bestand und die Nutzung von rechtmässig erstellten Bauten und Anlagen gewährleistet» bleiben (Art. 7 Abs. 2 VBLN und

Art. 7a Abs. 2 VIVS). In den Erläuterungen zu den beiden Verordnungen hält das UVEK fest, dass sich aus der Verfassung und der übergeordneten Gesetzgebung ergibt, dass rechtmässig erstellte Bauten und Anlagen Bestandesschutz geniessen und diese bestimmungsgemäss genutzt wie auch unterhalten oder erneuert werden dürfen. In der Verordnung über die schützenswerten Ortsbilder ist daher in Art. 11 analog zu den beiden anderen Verordnungen ein entsprechender Absatz 2 aufzunehmen.

Antrag

Art. 11 Behebung von Beeinträchtigungen

1 Die zuständigen Behörden prüfen bei jeder sich bietenden Gelegenheit, inwieweit bestehende Beeinträchtigungen vermindert oder behoben werden können.

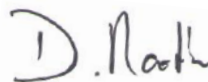
2 Dabei bleiben der Bestand und die Nutzung von rechtmässig erstellten Bauten und Anlagen gewährleistet.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse



Michael Frank
Direktor



Dominique Martin
Leiter Public Affairs

Eidgenössisches Departement des Innern
Herr Bundesrat A. Berset
3003 Bern

per E-Mail: isos@bak.admin.ch

Zürich, 13. März 2019

Stellungnahme der VZI zur Vernehmlassung zur Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS)

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Die VZI ist ein Zusammenschluss von Immobilienunternehmen, die insbesondere in der Wirtschaftsregion Zürich aktiv sind. Die 22 Mitglieder der Vereinigung bewirtschaften und repräsentieren im Wirtschaftsraum Zürich etwa ein Viertel der Immobilienobjekte und sind deshalb von den Änderungen der VISOS betroffen. Deshalb erlauben wir uns, zu den Änderung Stellung zu nehmen.

Gemäss Bundesrat soll mit der vorliegenden Totalrevision die VISOS an ihre beiden Schwesterverordnungen – Verordnung über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (VBLN) und Verordnung über das Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz (VIVS) – angeglichen werden. Neu sollen die massgebenden Grundsätze der ins ISOS aufzunehmenden Objekte sowie die entsprechenden methodischen Prinzipien auf Verordnungsstufe geregelt werden. Ziel ist es, unter anderem die Rechtssicherheit für Kantone und Gemeinden zu erhöhen. Am materiellen Recht soll keine Änderung vorgenommen werden.

Die VZI anerkennt die Bedeutung des Schutzes von Ortsbildern. Die Schweiz und ihre Bevölkerung profitieren davon und schätzen dies. **Das ISOS darf aber nicht dazu führen, dass die Siedlungsverdichtung verunmöglicht und eine Weiterentwicklung verhindert wird.** Das revidierte Raumplanungsgesetz verlangt, dass sich die Siedlungsentwicklung nach innen konzentriert. Damit soll der Zersiedelung und dem Verbrauch von Kulturland Einhalt geboten werden. Die Bevölkerung in der Schweiz wird weiterwachsen. In Zukunft soll das Bevölkerungswachstum vor allem in den Städten und Agglomerationen aufgefangen werden, wo Infrastrukturen bereits vorhanden sind. Das bedeutet, dass innerhalb der bestehenden Bauzonen viel mehr Menschen untergebracht werden müssen als bisher. Es ist somit nicht nur dem Natur- und Heimatschutz Rechnung zu tragen, sondern auch Raum für die Bedürfnisse der Bevölkerung und der Wirtschaft zu schaffen.

Generelle Bemerkungen zur Revision

A) Keine Klärung der Zielkonflikte für Kanton und Gemeinden

Gerade in den Ballungsräumen des Wirtschaftskantons Zürich führen die Vorgaben des RPG und des Kantonalen Richtplans zur Verdichtung einerseits, anderseits die Schutzziele gemäss ISOS

immer wieder zu Konfliktsituationen. Die mit der Totalrevision der VISOS mögliche Klärung oder zumindest Eingrenzung dieses Zielkonfliktes kann aus unserer Sicht mit dem Entwurf nicht erreicht werden. Ausserdem wird das Subsidiaritätsprinzip unterwandert, die Kantons- und Gemeindeautonomie zu stark eingeschränkt und übermässig in die kantonale Hoheit im Bereich der Raumplanung eingegriffen.

B) Falscher Zeitpunkt der Totalrevision

Aus der Sicht der VZI erfolgt die Revision zum falschen Zeitpunkt. Derzeit sind verschiedene Vorstösse bezüglich ISOS im Parlament hängig und teilweise auch unterstützt worden. Die Vorstösse zeigen den dringenden Bedarf der Klärung des Zielkonfliktes im Umgang mit der Siedlungsverdichtung nach innen und dem Schutzziel von ISOS. Diese Vorstösse werden sich – falls angenommen und je nach Umsetzung – auch auf die VISOS auswirken. Es sollte daher nicht mit einer Verordnungsrevision den aktuellen Revisionsvorhaben des Gesetzgebers in diesem Bereich vorgegriffen werden. Die Totalrevision sollte bis zum Abschluss der parlamentarischen Beratung über diese Vorstösse ausgesetzt und auf die im Gesetz dadurch erfolgten Anpassungen abgestimmt werden.

C) Ziel verfehlt

Die Revision verfolgt das Ziel, Rechtssicherheit für die Kantone und Gemeinden zu schaffen. Dieses Ziel wird klar verfehlt. Die Verordnung ist weder klar noch verständlich. Sie schafft Widersprüche zum Gesetz (Art. 10 Abs. 2 nVISOS verschärft beispielsweise die Vorgaben des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) und führt zu noch mehr Verwirrung (z.B. Art. 11 nVISOS soll als Norm mit Hinweischarakter für die Behörden verstanden werden, wie bei Behebung von Beeinträchtigungen vorgegangen werden soll). Das Ziel der Revision muss sein, zu klären, wie bei einer Interessenabwägung zwischen Erhaltungsziel und anderen Interessen (z.B. Siedlungsverdichtung nach innen) vorgegangen werden muss. Insbesondere in den Städten kann die Siedlungsverdichtung nach innen nicht gelingen, wenn beispielsweise in Zürich 76% aller Bauzonen mit einem Erhaltungsziel belegt sind. Mit der stetigen Erweiterung des ISOS und der faktischen Unterschutzstellung teils ganzer Siedlungen wird die Verdichtung vielerorts enorm erschwert oder gar verunmöglicht.

Die VZI lehnt deshalb die vorliegende Totalrevision der VISOS zum jetzigen Zeitpunkt ab.

Erläuterungen zur Vorlage

1. Erarbeitung des Bundesinventars (Art. 1 Abs. 2 nVISOS)

Gemäss Art. 1 Abs. 2 nVISOS soll das ISOS vom Bundesamt für Kultur (BAK) erarbeitet und geführt werden. Demgegenüber hält Art. 5 Abs. 1 NHG klar fest, dass der Bundesrat nach Anhören der Kantone Inventare von Objekten von nationaler Bedeutung erstellt. Auf Verordnungsstufe ist es nicht zulässig, die Kompetenz zugunsten des Bundesamtes für Kultur (BAK) derart auszudehnen. Mit dem vorgeschlagenen Art. 1 Abs. 2 überschreitet der Verordnungsgeber seine Kompetenz. Die Bestimmung ist gesetzwidrig. Die Verordnung ist wie folgt anzupassen:

Forderung zu Art. 1 Abs. 2 nVISOS: „Das ISOS wird vom Bundesamt für Kultur (BAK) nach Anhörung der Kantone erarbeitet und geführt.“

2. Kriterien für die Bewertung von Ortsbildern (Art. 8 und 9 nVISOS)

Die VZI begrüsst, dass Kriterien auf Verordnungsstufe festgehalten werden sollen. Jedoch werden nur grundsätzliche Kriterien und Werte aufgeführt. Aus Gründen der Rechtssicherheit hat die nVISOS einen verbindlichen Kriterienkatalog zu enthalten, was als schützenswertes Ortsbild von nationaler Bedeutung zu qualifizieren ist bzw. welche Kriterien zwingend erfüllt werden müssen, um in das Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz aufgenommen zu werden.

Nicht geklärt ist zudem, wo die Grenze zu ziehen ist, ob ein Ortsbild ins ISOS aufgenommen werden muss oder nicht. Der erläuternde Bericht des BAK zur Totalrevision des VISOS hält fest, dass lediglich Ortsbilder von aussergewöhnlicher Qualität, deren Bedeutung über Regions- und Kantons-grenzen oder gar über die Landesgrenze hinaus ausstrahlt, Aufnahme ins Bundesinventar finden. Es gilt in der Verordnung klar zu konkretisieren, wann ein Ortsbild diese Voraussetzung erfüllt.

Forderung: In Zusammenarbeit mit den Kantonen sind die Kriterien in Art. 8 und 9 nVISOS zu konkretisieren.

3. Eingriffe bei Erfüllung von Bundesaufgaben (Art. 10 nVISOS)

Art. 10 Abs. 2 nVISOS verschärft die Vorgaben des NHG. Eine schwerwiegende Beeinträchtigung soll nur noch zulässig sein, wenn sie sich durch ein Interesse von nationaler Bedeutung rechtfertigen lässt, dass gewichtiger ist als das Interesse am Schutz des Objekts. Art. 6 Abs. 2 NHG spricht aber von gleich oder höherwertigen Interessen von nationaler Bedeutung. Eine derartige Beschränkung auf Verordnungsstufe überschreitet die Kompetenz des Verordnungsgebers; die Bestimmung ist gesetzwidrig und schafft Rechtsunsicherheit. Art. 10 Abs. 2 nVISOS ist wie folgt anzupassen:

Forderung zu Art. 10 Abs. 2 nVISOS: Schwerwiegende Beeinträchtigungen eines Objekts im Sinne von Artikel 6 Absatz 2 NHG sind zulässig, wenn sie sich durch ein Interesse von nationaler Bedeutung rechtfertigen lassen, dass gleichwertig oder gewichtiger ist als das Interesse am Schutz des Objekts.

4. Behebung von Beeinträchtigungen (Art. 11 nVISOS)

Art. 11 nVISOS will eine Behebung von Beeinträchtigungen erzielen, indem die zuständige Behörde bei jeder Gelegenheit prüfen soll, inwieweit bestehende Beeinträchtigungen vermindert oder behoben werden können. Gemäss BAK hat diese Norm nur Hinweischarakter. Weder die Gemeinde noch der Immobilieneigentümer kann die Folgen einer solchen Regelung abschätzen. Die vorgeschlagene Bestimmung führt zu Rechtsunsicherheit, kann zu Kostenfolgen für Grundeigentümer führen und schränkt die Gemeindeautonomie ein. Sie ist deshalb zu streichen.

Forderung: Art. 11 nVISOS streichen

5. Berücksichtigung durch die Kantone (Art. 12 nVISOS)

Art. 12 Abs. 1 nVISOS hält fest, dass das ISOS von den Kantonen, insbesondere bei ihrer Richtplanung zu berücksichtigen ist. Kantonale Richtpläne werden vom Bundesrat überprüft und gegebenenfalls genehmigt. Sie sind behördenverbindlich (Art. 9 RPG). Eine kantonale Behörde genehmigt die Nutzungspläne und ihre Anpassungen. Sie prüft diese auf ihre Übereinstimmung mit den vom Bundesrat genehmigten kantonalen Richtplänen (Art. 26 RPG). Folglich ist Art. 12 Abs. 2 nVISOS gar nicht nötig, weil die Richtpläne für die Gemeinden verbindlich und einzuhalten sind. Deren Einhaltung wird von den Kantonen bereits geprüft. Des Weiteren unterliegen die Nutzungspläne der gerichtlichen Überprüfung. Die gesetzlichen Vorgaben im RPG genügen.

An dieser Stelle ist vielmehr zu klären, wie bei der Interessenabwägung zwischen den Zielkonflikten des vom ISOS formulierten Erhaltungsziel und anderen Interessen, insbesondere der Siedlungsverdichtung nach innen gemäss RPG und kantonalem Richtplan, vorgegangen werden muss. Im Bericht „ISOS und Verdichtung“ einer Arbeitsgruppe des Bundes wird festgehalten, dass das ISOS eine Grundlage für die Interessenermittlung ist und nicht bereits das Ergebnis einer Interessenabwägung. Die Erhaltungsziele des ISOS sollen nicht direkt in die Interessenabwägung einfließen, sondern müssen zuerst durch die planenden Behörden präzisiert und auf ihre Aktualität überprüft werden. Diese Auffassung teilt auch das BAK im erläuternden Bericht zur nVISOS, indem explizit Folgendes festgehalten wird: „Das ISOS stellt nichts unter Schutz und ist noch keine Planung, sondern eine Grundlage für die Planung.“ ... „Das ISOS entspricht folglich einer Planungsgrundlage, die sowohl bei der Interessenabwägung im Kontext der raumplanerischen Koordination und Planung als auch bei der Interessenabwägung und Entscheidungsfindung durch die zuständige Entscheidungsbehörde bei der Beurteilung konkreter Vorhaben zu berücksichtigen ist.“

Das ISOS ist also im Rahmen der Richt- und Nutzungsplanung nicht unbesehen zu übernehmen. Wird im Rahmen der Richt- und Nutzungsplanung, ohne dass eine Bundesaufgabe betroffen ist, in ein Inventarobjekt eingegriffen, ist die Zulässigkeit der raumplanerischen Massnahme aufgrund einer umfassenden raumplanerischen Interessenabwägung (einfache Interessenabwägung gemäss

Art. 2 RPG i.V.m. Art. 3 RPV) zu beurteilen. Eine qualifizierte Interessenabwägung gemäss Art. 3 und Art. 6 Abs. 2 NHG ist nicht vorzunehmen.

Die VZI setzt sich generell für eine verstärkte Interessenabwägung zwischen Schutz und Nutzung in der Raumplanung ein: Ziel muss es sein, eine sachliche Interessenabwägung wieder stärker in den Fokus der Raumplanung zu rücken. Prioritärer Zweck der Raumplanung ist es, die raumrelevanten Interessen gegeneinander abzuwägen. Hierfür ist eine Interessenabwägung zu ermöglichen, welche diesen Namen auch verdient. Erforderlich sind mehr raumplanerische Handlungsspielräume, damit eine umfassende Abwägung der raumplanerischen Ansprüche möglich ist, welche nicht ausschliesslich auf «Schutz und Bewahren» basiert, sondern auch eine zeitgemässe Nutzung (Wohnen, wirtschaftliche Entwicklung, Bevölkerungswachstum, Erschliessung, Tourismus, Landwirtschaft etc.) berücksichtigt. Nur wenn ein gewisses Mass an Handlungsfreiheit besteht, können die diversen Bedürfnisse gegeneinander abgewogen und ein bestmöglicher Ausgleich geschaffen werden. Wird effektiv mehr Handlungsspielraum für die Abwägung der unterschiedlichen Nutzungs- und Schutzbedürfnisse an den Raum möglich gemacht, kann das dem öffentlichen Gesamtinteresse am besten entsprechende Ergebnis erzielt und die gemäss Bundesrat «hochwertige Verdichtung» tatsächlich erreicht werden

Forderung: Art. 12 Abs. 2 VISOS streichen. Es ist an dieser Stelle zu klären, wie bei der Interessenabwägung zwischen den Zielkonflikten des vom ISOS formulierten Erhaltungsziel und anderen Interessen, insbesondere der Siedlungsverdichtung nach innen, vorgegangen werden muss.

Zusammenfassung

Die VZI stellt folgende Anträge:

- Die Totalrevision VISOS ist bis zur abschliessenden Behandlung der unter Punkt B) erwähnten parlamentarischen Vorstösse zu sistieren. Die folgenden Punkte sind für die Neuauflage zu übernehmen.
- Art. 1 Abs. 2 nVISOS wird angepasst: Das ISOS wird vom Bundesamt für Kultur (BAK) nach Anhörung der Kantone erarbeitet und geführt.
- Art. 8 und 9 nVISOS: In Zusammenarbeit mit den Kantonen sind die Kriterien zu konkretisieren.
- Art. 10 Abs. 2 nVISOS wird angepasst: Schwerwiegende Beeinträchtigungen eines Objekts im Sinne von Artikel 6 Absatz 2 NHG sind zulässig, wenn sie sich durch ein Interesse von nationaler Bedeutung rechtfertigen lassen, das gleichwertig oder gewichtiger ist als das Interesse am Schutz des Objekts.
- Art. 11 nVISOS: streichen.
- Art. 12 Abs. 2 nVISOS: streichen. An dieser Stelle ist zu klären, wie bei der Interessenabwägung zwischen den Zielkonflikten des vom ISOS formulierten Erhaltungsziel und anderen Interessen, insbesondere der Siedlungsverdichtung nach innen, vorgegangen werden muss.

Sehr geehrter Herr Bundesrat, sehr geehrte Damen und Herren, wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Vereinigung Zürcher Immobilienunternehmen



Béatrice Schaeppi
Präsidentin



Martin Arnold
Geschäftsführer

Repubblica e Cantone Ticino
Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
telefono +41 91 814 43 20
fax +41 91 814 44 35
e-mail can-sc@ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Dipartimento federale dell'interno
DFI
Palazzo federale
3003 Berna

e-mail: isos@bak.admin.ch

Procedura di consultazione sull'approvazione della revisione totale dell'Ordinanza riguardante l'inventario degli insediamenti svizzeri da proteggere (OISOS)

Gentili signore,
egregi signori,

con riferimento alla vostra lettera del 30 novembre 2018, vi ringraziamo per averci coinvolti nella consultazione relativa alla revisione dell'OISOS.

Considerazioni generali

Accogliamo con favore il principio della revisione dell'Ordinanza attualmente in vigore, che risale al 1981. L'importanza assunta nel tempo dall'ISOS nelle scelte d'uso del territorio – in particolare dopo la sentenza del Tribunale federale sul caso Rüti - nonché la necessità di uniformarlo con gli altri inventari allestiti in base all'art. 5 della Legge federale sulla protezione della natura (IFP; IVS) giustificano ampiamente l'attualizzazione del testo normativo. La revisione è inoltre l'occasione per una maggior sicurezza del diritto, data da un testo più chiaro e articolato rispetto a quello attuale, che tenga conto del contesto odierno in cui l'inventario è utilizzato.

La nuova ordinanza assicura una maggiore trasparenza e migliora la comprensione delle dinamiche metodologiche e giuridiche legate all'Inventario, facilitandone pertanto l'uso in ambito pianificatorio e nella gestione dei progetti di trasformazione del tessuto edilizio negli oggetti inventariati. Particolarmente apprezzabili sono l'esplicitazione dei criteri per l'iscrizione nell'Inventario (art.8) così come quelli per la valutazione degli oggetti per la definizione degli obiettivi di conservazione (art. 5-9).

In Ticino gli insediamenti storici godono per altro già di particolare attenzione sia attraverso la Legge sui beni culturali (1997) sia nell'applicazione delle disposizioni legali in materia di paesaggio, ancorate nella Legge cantonale sullo sviluppo territoriale (2011), che subordina ogni progetto al principio del suo inserimento ordinato e armonioso nel contesto di riferimento. Grazie a queste basi legali, ogni intervento edilizio all'interno di un insediamento storico viene esaminato non solo dai comuni, ma anche dal Cantone stesso. La revisione dell'Ordinanza, che attesta l'importanza dell'ISOS quale strumento d'aiuto alla presa di decisioni, porta un contributo senz'altro utile a queste attività.

In quest'ottica un tema politicamente delicato – che chiediamo venga attentamente valutato – è costituito dai margini di manovra dati dalla ponderazione d'interessi tra esigenze di protezione e di trasformazione, che avviene in modo diverso nell'esercizio di compiti federali (art. 3 LPN e art. 10 progetto di OISOS) rispetto a quello nei compiti cantonali e comunali (art.12 progetto di OISOS). Su questo tema si rimanda alle richieste nelle osservazioni particolari ai citati articoli.

Né il testo dell'ordinanza né quello esplicativo spiegano come reagire a fronte di situazioni oggettivamente modificate rispetto al momento del rilievo dei singoli oggetti, quando questo è di vecchia data ed in parte superato. Sebbene nella prassi il confronto con l'ISOS permetta, se necessario, di descrivere la nuova situazione e la relativa reazione progettuale (o pianificatoria), il tema merita di essere esplicitato e trattato per i fraintendimenti che esso può generare, soprattutto sul piano comunale.

Riteniamo che la valorizzazione degli insediamenti censiti come d'importanza nazionale debba essere accompagnata da misure che attestino non soltanto i vincoli di tale riconoscimento, ma anche i tangibili benefici. In questo senso chiediamo un ruolo più incisivo della Confederazione nel sostegno finanziario dei progetti legati alla conservazione degli elementi che caratterizzano questi insediamenti.

La revisione è infine anche un'occasione privilegiata di divulgazione e promozione del valore degli insediamenti storici. Si invita in questo senso la Confederazione, in particolare l'Ufficio federale della cultura, a continuare nell'importante esercizio di una costante informazione, che merita senz'altro di essere ulteriormente incentivata anche in italiano.

Osservazioni particolari

Art. 4 (Collaborazione)

Concordiamo con il principio che i Cantoni siano coinvolti il prima possibile nell'esame e nell'aggiornamento dell'ISOS. Tuttavia, proprio in virtù dell'importanza che questo strumento riveste, chiediamo che nell'art. 4 la dicitura "i servizi cantonali competenti" sia sostituita con quella più adeguata di "i Cantoni". Positivo è il nuovo capoverso 2, che esplicita la competenza cantonale in merito alla consultazione di altre cerchie, in particolare dei comuni.

Art. 5 (Insediamenti e componenti dell'insediamento)

Riteniamo positive le definizioni richiamate nell'art.5, in particolare quella di "insediamento" (edifici, spazi vuoti, spazi di correlazione). L'ISOS infatti si occupa degli insediamenti in tutte le loro parti e analizza le qualità spaziali (tra gli edifici, all'interno del nucleo) e quelle situazionali (posizione dell'insediamento nel territorio); non si limita quindi a considerare gli edifici o i manufatti ritenuti singolarmente "meritevoli" (qualità storico-architettoniche).

Dal profilo linguistico l'art. 5 merita di essere riformulato in modo che la sua chiarezza possa aumentare, a beneficio delle cerchie sempre più ampie che usano l'inventario. Rileviamo ad esempio particolarmente infelice la definizione italiana delle componenti come "perimetri chiusi all'interno di un insediamento". Meglio sarebbe esprimere tale concetto in modo più semplice, ovvero quali "parti di un insediamento". Anche l'espressione "la somma delle componenti dell'insediamento costituisce l'insediamento" appare pesante e, tutto sommato, inutile. Suggeriamo inoltre di completare il rapporto esplicativo con alcuni esempi che possano aiutare alla comprensione dei concetti esplicitati nell'art.5

Art. 6 (Categorie di agglomerato)

La traduzione del termine "Siedlungskategorien" con "Categorie d'agglomerato" è fuorviante, anche per il diffuso uso di questo termine in contesti a connotazione urbana. Chiediamo che esso sia sostituito con il termine, molto più diretto e chiaro, "Categorie di insediamenti".

L'inserimento nell'ordinanza delle categorie e la loro definizione sono ritenuti pertinenti. Si apprezza in particolare lo sforzo compiuto nell'elaborazione dell'allegato 2.

Artt. 7-8-9 (Premessa per l'iscrizione, criteri di valutazione degli insediamenti, delle componenti dell'insediamento e obiettivi di salvaguardia)

Questi articoli forniscono maggiori informazioni su come vengono definiti gli insediamenti da inserire nell'ISOS e come essi vengono valutati. I criteri per la valutazione degli insediamenti sono chiari per gli addetti ai lavori: per motivi di miglior comprensione generale, sarebbe tuttavia utile fornire una rapida e schematica spiegazione dei termini elencati. Lo stesso vale per i criteri di valutazione delle componenti dell'insediamento e per gli obiettivi di salvaguardia.

Siamo inoltre dell'avviso che il cpv. 6 dell'art. 9 meriti di essere estrapolato in un articolo separato (obiettivi di salvaguardia). L'introduzione di un articolo a sé stante relativo agli obiettivi permetterebbe di meglio articolarlo, dando già in Ordinanza una definizione chiara del significato delle diverse categorie di tutela secondo quanto già oggi previsto dalle schede: salvaguardia della sostanza (A); conservazione della struttura (B), conservazione del carattere (C).

Art. 10 (Interventi nell'ambito dell'adempimento dei compiti della Confederazione)

Questo articolo sviluppa il sensibile tema del margine di manovra offerto dalla ponderazione d'interessi, esercitata nell'adempimento dei compiti della Confederazione (direttamente o tramite delega ai cantoni), che possono portare pregiudizio agli oggetti inventariati. Il quadro di riferimento è stabilito dalla stessa Legge sulla protezione della natura (art.6), che, per i danni, distingue, senza sfumature, soltanto tre categorie: nessuno, lieve, grave. La ponderazione per danni gravi richiede la presenza di un interesse nazionale di valore equivalente o superiore: lo schema a pag. 12 del rapporto riprende correttamente tale concetto, che è invece modificato nei cpv. 1 e 2, nei quali un danno risulterebbe ammissibile soltanto in presenza di un interesse maggiore di quello della protezione. Questo aspetto va chiarito e corretto.

Positivi sono i cpv. 3 (effetto complessivo di diversi interventi) e 4 (obbligo di massima salvaguardia possibile). Quest'ultimo è importante quale leva per migliorare, nel limite del possibile, i progetti di trasformazione all'interno degli insediamenti protetti. Riteniamo per contro critico e problematico il richiamo generico al principio della "adequata sostituzione" in caso di danni inevitabili (poco spiegato anche nel rapporto esplicativo). Questo principio è sì ancorato nella LPN per tutti gli inventari, ma ha poco senso nel quadro della politica di conservazione intimamente legata all'ISOS. Chiediamo che il concetto di sostituzione sia stralciato poiché sua applicazione è a nostro giudizio passibile di malintesi, forzature e decisioni arbitrarie.

Art. 12 (Considerazione da parte dei Cantoni)

L'articolo, conformemente alla giurisprudenza maturata in questi anni, prevede l'obbligo, da parte dei Cantoni, di tenere conto dell'ISOS nelle loro pianificazioni, in particolare nell'allestimento del Piano direttore (PD), e di provvedere affinché venga considerato nei piani d'utilizzazione.

Gli effetti della corretta considerazione dell'ISOS da parte dei Cantoni e dei comuni, al di fuori dei compiti loro delegati dalla Confederazione, è ben descritta nel rapporto esplicativo (pag. 13). Particolare rilievo politico assume il margine dato in questi casi dalla ponderazione d'interessi, che è diversa, meno restrittiva e non soggetta ai requisiti dell'art.6 cpv. 2 LPN validi soltanto per la Confederazione stessa (cfr. l'art.10). Nell'esercizio dei propri compiti, Cantoni e comuni sono infatti chiamati alle disposizioni dell'art. 3 OPT (semplice ponderazione d'interessi). Si tratta di una distinzione importante, che deve essere resa visibile ed esplicita in un nuovo specifico capoverso dell'art. 12.

Art. 13 (Aiuti finanziari)

Pur aderendo ai contenuti dell'articolo 13, come evidenziato nelle considerazioni di carattere generale, chiediamo un maggiore impegno finanziario da parte della Confederazione nella conservazione e nella valorizzazione degli insediamenti d'importanza nazionale.

Ringraziando per l'occasione offerta al nostro Cantone di esprimersi sul tema, vogliate gradire, signore e signori, l'espressione della nostra massima stima.

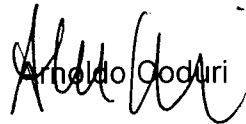
PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:



Claudio Zali

Il Cancelliere:



Arnoldo Coduri

Copia p.c.:

- Dipartimento del territorio (dt-dir@ti.ch)
- Divisione dello sviluppo territoriale e della mobilità (dt-dstm@ti.ch)
- Sezione dello sviluppo territoriale (dt-sst@ti.ch)
- Ufficio dei beni culturali (dt-ubc@ti.ch)
- Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport (decs-dir@ti.ch)
- Divisione della cultura e degli studi universitari (decs-dc@ti.ch)
- Deputazione ticinese alle camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch)
- Pubblicazione in Internet



Ville de Lausanne

Municipalité

case postale 6904 – 1002 Lausanne

EINGEGANGEN
22. MRZ. 2019

Confédération suisse
Département fédéral de l'intérieur
Monsieur Alain Berset
Président de la Confédération
Inselgasse 1
3003 Berne

dossier traité par CD/URB
notre réf. U. 1/2019/8 – Idaff 325541 – jw

Lausanne, le 14 mars 2019

Révision totale de l'ordonnance concernant l'inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS) – procédure de consultation

Monsieur le Président,

Dans le cadre de la procédure de consultation susmentionnée, la Municipalité a pris connaissance de la révision totale de l'Ordonnance concernant l'inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS) et des pièces explicatives qui l'accompagnent et vous informe que ces documents suscitent une prise de position favorable.

Toutefois, elle souhaite formuler quelques commentaires sur deux articles :

Article 9 : Critères pour l'évaluation des parties de site et objectifs de sauvegarde

Les objectifs de sauvegarde de l'ISOS vont de pair avec des propositions générales en vue de la conservation et de l'aménagement. Ces propositions se basent sur la physionomie du site au moment où l'inventaire est dressé. Pour Lausanne, cet inventaire a été établi en 2014. L'alinéa 6 de l'article 9 du projet d'OISOS dispose que, dans chaque cas particulier, la mise en œuvre concrète des objectifs de sauvegarde peut et doit contribuer à conserver intactes, ou en tout cas à ménager le plus possible, les particularités faisant la valeur du site et donc son importance nationale.

A cet égard, et comme précisé dans le rapport explicatif, il est important qu'avec d'autres bases cantonales et communales (par exemple les inventaires et recensements du patrimoine, la jurisprudence), les objectifs de sauvegarde de l'ISOS contribuent à l'établissement d'un avis spécialisé et consolidé en matière de protection des sites construits. Ainsi, il convient de vérifier l'actualité des objectifs de sauvegarde de l'ISOS, de les mettre à jour et de les formuler concrètement pour chaque cas particulier.

Dès lors, l'article 9 devrait être complété afin de refléter cette nécessité de tenir à jour l'ISOS au gré des connaissances historiques culturelles et archéologiques.

A noter également que cet article utilise les termes « intrinsèque » et « extrinsèque » qui, dans le contexte, ne sont pas très clairs. Des précisions pourraient être apportées dans le rapport explicatif afin de faciliter leur application.



Ville de Lausanne

Article 11 : Réduction des altérations

Ce nouvel article traitant de la réduction des altérations formule un objectif dont les modalités de mise en œuvre pourraient être précisées, notamment ses implications au niveau communal.

En vous remerciant de prendre acte de sa position, la Municipalité vous prie d'agréer, Monsieur le Président, ses salutations distinguées.

Au nom de la Municipalité

La vice-syndique
Natacha Litzistorf



La secrétaire adjointe
Sylvie Ecklin

Copie pour information : Union des villes suisses (UVS), Mme Renate Amstutz, directrice, Monbijoustrasse 8, case postale, 3001 Berne

Herrn Bundesrat Alain Berset
Eidgenössisches Departement des Inneren EDI
Inselgasse 1
3003 Bern

Einreichung per Mail an Marcia.Haldemann@bak.admin.ch.

Bern, 15. März 2019

Stellungnahme Alliance Patrimoine

Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung VISOS Vernehmlassungsverfahren

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, zur Totalrevision der VISOS Stellung nehmen zu dürfen.

Alliance Patrimoine setzt sich für den Erhalt und die Pflege des kulturellen Erbes in der Schweiz ein. Sie ist ein Zusammenschluss von vier Organisationen: Archäologie Schweiz AS, Gesellschaft für Schweizerische Kunstgeschichte GSK, Nationale Informationsstelle zum Kulturerbe NIKE sowie Schweizer Heimatschutz SHS.

Grundsätzliche Überlegungen

Wir begrüssen die Totalrevision der VISOS. Die Rechtsprechung hat sich seit dem Bundesgerichtentscheid Rüti vom 1. April 2009 stark entwickelt. Die Verordnungsrevision bringt Klarstellung und Transparenz. Die Verordnung ist deshalb möglichst rasch in Kraft zu setzen.

Die Verordnungen zu den anderen beiden Bundesinventaren gemäss NHG Art. 5, dem IVS und dem BLN, sind in den vergangenen Jahren bereits revidiert worden. Es ist sinnvoll, die VISOS nun mit den Schwesterverordnungen zu harmonisieren und die wesentlichen Grundsätze der Aufnahmemethode auf Ebene der Verordnung zu verankern. Dies schafft Rechtssicherheit und erhöht die Legitimität der drei Bundesinventare.

Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln

Artikel 4: Wir begrüssen die Anpassungen von Art. 4 in Abs. 1, wonach die Kantone bzw. ihre Fachstellen bei der Überprüfung und Bereinigung des ISOS sowie bei geringfügigen Änderungen im Sinne von Art. 3 einzubeziehen sind. Wir erachten es als sinnvoll, dass in Abs. 2 die Kantone ermächtigt werden, weitere Kreise einzubeziehen.

Artikel 5: Der neue Art. 5 begrüßen wir explizit, er bringt sehr willkommene Klärungen. In Abs. 1 wird festgehalten, dass das ISOS sich auf Ortsbilder bezieht, wobei in Abs. 2 eine Definition von Ortsbild und in Abs. 3 von Ortsbildteilen folgt. So werden für Ortsbilder wie auch Ortsbildteile Freiflächen und Zwischenräume, die das Ortsbild wesentlich prägen können, ausdrücklich miteingefasst.

Artikel 8: Art. 8 liefert Kriterien für die Bewertung der Ortsbilder, also der Objekte des ISOS. Wichtig sind dabei die Grundsätze der vergleichenden Bewertung im Vergleich zu anderen Ortsbildern derselben Kategorie (Abs. 1), der Gleichbehandlung der Objekte innerhalb ihrer jeweiligen Kategorie (Abs. 2) und der massgeblichen Kriterien (Abs. 3), nämlich ihrer topographischen, räumlichen und architekturhistorischen Qualitäten (Abs. 3 lit. a-c). Wir begrüßen, dass in Abs. 4 (lit. a-c) weitere Kriterien aufgeführt werden, die ergänzend berücksichtigt werden können, nämlich der archäologische, geschichtliche und volkswissenschaftliche Wert.

Artikel 9: Art. 9 enthält wichtige Bestimmungen über die Schutzkriterien und Erhaltungsziele. Diese werden in Art. 9 Abs. 4 lit. a-c in die schon bisher geltenden Kategorien A/B/C gegliedert. Wir würden es begrüßen, wenn in der VISOS präzisiert wird, was mit «Erhalten der Substanz» (A), «Erhalten der Struktur» und «Erhalten des Charakters» (C) gemeint ist. Angesichts des Mangels an Qualität der bebauten Umwelt, dürften die Erhaltungsziele heute zu schwach sein und nicht den gesetzlichen Zielen, wie sie das RPG 1 vorgibt, entsprechen. Dessen Hauptanliegen besteht in der hochwertigen Siedlungsentwicklung nach innen. Die Präzisierung könnte wie folgt lauten: (A) *ungeschmälerter Erhalt aller Substanz, Erhalten von Massstab, Materialität und Siedlungsstruktur; Erhaltung von Stimmung, Freiräumen und Charakter*. Durch die Präzisierung erhoffen wir uns insbesondere auch eine bessere Abgrenzung zwischen den einzelnen Erhaltungszielen, die in der Praxis nicht ohne weiteres einsichtig scheint – und damit mehr Durchschlagskraft fürs ISOS.

Artikel 5 bis 9: Der Inhalt der VISOS wird umfangreich ergänzt, die bisherige Praxis damit kodifiziert und in verständlicher Form zugänglich gemacht. Die Aufnahme der Legaldefinitionen der Schutzobjekte in der VISOS gewährleistet also eine schweizweit einheitliche Anwendung derselben Methodik. Damit werden Objektivität und Wissenschaftlichkeit des ISOS erhöht.

Artikel 10: Wir begrüßen die Bestimmungen zur Berücksichtigung des ISOS bei der Erfüllung von Bundesaufgaben, besonders auch die Regelung in Abs. 3, wonach bei an sich zulässigen minimalen Eingriffen, die gemäss Abs. 1 zulässig sind, sobald ein überwiegendes Interesse an ihrer ungeschmälerter Erhaltung entgegensteht, mehrere aufeinanderfolgende oder zusammenhängende Eingriffe, selbst wenn sie je für sich allein zulässig wären, in ihrer kumulierten Wirkung auf das Schutzobjekt zu beurteilen sind.

Artikel 12: Art. 12 ergänzt Art. 10 betreffend die kantonalen Planungen. Die Bedeutung des ISOS wird auf Ebene der Kantone (und Gemeinden) in Zusammenhang mit der Verdichtung und zunehmenden Verlagerung der Bautätigkeit in bereits überbaute Gebiete zunehmen. Der Ortsbildschutz ist unter Druck. Gefordert sind hier die Kantone und Gemeinden im Rahmen der kantonalen und kommunalen Richt- und Nutzungsplanung einerseits, andererseits aber auch bei konkreten Bauvorhaben. Der Regelung in Art. 12 wird daher besondere Bedeutung zukommen. Der Entwurf setzt hier die Vorgaben der neuen Rechtsprechung des Bundesgerichts um, in Abs. 1 und vor allem für die kantonalen Richtpläne und in Abs. 2 für die Nutzungspläne. Wir würden eine präzisierende Bestimmung begrüßen, wonach bei der Auslegung kantonalen Richt- oder kommunaler Nutzungspläne das ISOS heranzuziehen ist, um die Zulässigkeit von Bauvorhaben zu prüfen.

Artikel 10 und 12: Mit diesen beiden Bestimmungen wird der Charakter des ISOS als Fachinventar, das bei Planungen als Entscheidungsgrundlage dient, bestätigt. Das ist zu begrüßen: Die Planungssicherheit und Transparenz für Vorhaben und Investitionen in schützenswerten Ortsbildern

wird aus formeller Sicht erhöht: die Festsetzung der bestehenden Grundlagen, Kriterien und Beurteilungsmethodik auf Verordnungsstufe verbessert die Anwendungssicherheit für Gemeinden sowie Planer und erhöht die Rechtssicherheit der Eigentümer.

Artikel 11: Der Artikel betreffend die Behebung von bereits entstandenen Beeinträchtigungen von ISOS-Objekten dürfte angesichts der grossen Zahl von «Bausünden» in oder im Umfeld von geschützten Ortsbildern an Bedeutung gewinnen. Die Regelung in Art. 11 ist sehr knappgehalten. Wir würden eine detailliertere Regelung, welche Behörde unter welchen Voraussetzungen und in welchem Verfahren allenfalls was vorzukehren hat, begrüssen.

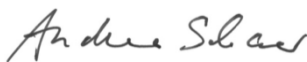
Ergänzungen

Eine hohe Baukultur ist von grosser Bedeutung für die Gesellschaft. Das ISOS bietet eine gesamtschweizerische Grundlage zur Verbesserung der Baukultur. Es deckt allerdings nur einen Fünftel der Schweizer Ortsbilder ab. Das ISOS sollte idealerweise auch Ortsbilder von regionaler und lokaler Bedeutung umfassen – die VISOS wäre entsprechend zu ergänzen. So könnten weitere Ortsbilder der Schweiz von den Erkenntnissen des Fachinventars profitieren. Der Schutzzumfang und die Eingriffsmöglichkeiten müssten dabei selbstverständlich angepasst werden.

Das ISOS ist für Grossstädte besonders wichtig, namentlich auch für deren Ränder. Während in Innenstädten meist sorgfältig mit dem Bestand umgegangen wird, finden in den Agglomerationen und an Stadträndern Entwicklungen tiefster Qualität statt: Hier fehlt eine qualitätssichernde Grundlage wie das ISOS. Es ist deshalb explizit auf die Agglomerationen auszuweiten, und darf nicht an der Gemeindegrenze aufhören. Die VISOS ist entsprechend anzupassen.

Wir danken Ihnen für die Aufmerksamkeit, die Sie unserer Stellungnahme entgegenbringen und stehen Ihnen für weitere Auskünfte gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
Alliance Patrimoine



Andrea Schaer
Delegierte Archäologie Schweiz



Nicole Bauermeister
Direktorin GSK



Cordula M. Kessler
Geschäftsführerin NIKE



Adrian Schmid
Geschäftsführer Schweizer Heimatschutz



**Bund Schweizer Architekten
Fédération des Architectes Suisses
Federazione Architetti Svizzeri**

Pfluggässlein 3 CH-4001 Basel
T +41 (0)61 262 10 10 F + 41 (0)61 262 10 09
mail@bsa-fas.ch www.bsa-fas.ch

per E-Mail an: marcia.haldemann@bak.admin.ch

Bundesrat Alain Berset
Eidgenössisches Departement des Inneren
Bundesamt für Kultur
3003 Bern

Basel, 14. März 2019

Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung VISOS - Stellungnahme des Bundes Schweizer Architekten BSA

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Gelegenheit, im Rahmen der Vernehmlassung über die Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz eine Stellungnahme abgeben zu dürfen.

Grundsätzliche Würdigung

Grundlage zu dieser Vernehmlassung ist die hohe Wertschätzung, die der Bund Schweizer Architekten BSA dem *Inventar schützenswerter Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung* ISOS als unverzichtbarem Werkzeug für die Praxis entgegenbringt. Aufgrund ihrer täglichen Erfahrung wissen Architektinnen und Architekten, wie wichtig das ISOS als wertvolle, auf wissenschaftlich objektiven Kriterien basierende Grundlage ist. Das ISOS fördert die Auseinandersetzung mit dem Ort, namentlich

seinen Freiräumen und dem Verhältnis seiner Bauten untereinander und dem Ortsbild. Der BSA sieht darin nicht ein Hemmnis, sondern eine Herausforderung, die in sich schon ein wichtiger Beitrag zur Baukultur ist.

Der Bund Schweizer Architekten BSA begrüsst daher die Totalrevision der VISOS. Durch die neue Verordnung wird das Inventar schützenswerter Ortsbilder der Schweiz auf eine solide Basis gestellt und der Anschluss an die Verordnungen der beiden andern Bundesinventare geschaffen. Der Text ist klar strukturiert und gut nachvollziehbar. Der Inhalt bildet die notwendigen Klärungen ab und geht nicht darüber hinaus. Die Sprache ist für Fachpersonen, die mit dem Inventar arbeiten, gut verständlich. Zusammen mit den *Weisungen über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung ISOS* (WISOS) ergibt sich ein klarer Rahmen für die Fortentwicklung und die praktische Umsetzung des ISOS.

Gestatten Sie uns, bei dieser Gelegenheit zwei spezifische Punkte zu erwähnen, die immer wieder zu Diskussionen Anlass geben. Zum einen zeigt uns die praktische Erfahrung, dass die Siedlungsentwicklung nach Innen und das ISOS ohne Weiteres miteinander vereinbar sind. Die bisherige Rechtsprechung der Gerichte bestätigt dies. Die räumlichen Qualitäten, die in den schützenswerten Ortsbildern angelegt sind, können und müssen als Richtschnur für die weitere Entwicklung dienen. Die Siedlungsentwicklung nach Innen kann nur gelingen, wenn bestehende Qualitäten berücksichtigt und neue Qualitäten geschaffen werden. Es wäre daher falsch, wenn das ISOS in seiner Wirkung beschränkt würde.

Weiter unterstützt der BSA den Bund und namentlich das Bundesamt für Kultur BAK und die Eidgenössische Kommission für Denkmalpflege EKD in ihren Bestrebungen, das baukulturelle Erbe zu würdigen und zu schützen. Insbesondere in Zeiten, in denen die Denkmalpflegen in den Kantonen und Gemeinden die Ressourcen gut einteilen müssen, brauchen die lokalen Behörden die Rückenstärkung durch unabhängige nationale Institutionen, die sich als verlässliche Anlaufstellen anbieten.

Spezifische Anmerkungen

A. Periodische Überarbeitung

Von zentraler Bedeutung aus Sicht des BSA ist die dynamische Natur des ISOS, die in der Verordnung nun verankert ist. Angesichts der raschen Transformation unseres Territoriums und der Herausforderungen der Siedlungsentwicklung nach Innen ist eine regelmässige Überprüfung und allfällige Überarbeitung der Objektblätter in verhältnismässig kurzen Perioden von maximum 15 Jahren angebracht. Kantone, in denen seit der letzten Erfassung durch das ISOS starke Veränderungen stattgefunden haben, sollten beim Bund um eine zügige und priorisierte neue wissenschaftliche Einschätzung nachfragen können.



B. Qualitätssichernde Verfahren

Das ISOS bietet eine hervorragende Grundlage für qualitätssichernde Verfahren wie etwa Architekturwettbewerbe und Studienaufträge. Diese Verfahren bieten wiederum die Möglichkeit, zu innovativen und unerwarteten Lösungen zu kommen, in denen sowohl die im ISOS dargelegten Qualitäten wie auch die heutigen Anforderungen und Wünsche berücksichtigt werden können. Ergebnisse aus Wettbewerben oder ähnlichen Verfahren stärken die Argumentation im darauf folgenden Abwägungsprozess.

C. ISOS ist Bundesaufgabe

Der BSA sieht die Verantwortung für das ISOS ausschliesslich beim Bund. Die Aufnahme von Ortsbildern von regionaler oder gar kommunaler Bedeutung in das Inventar würde zu einer Überforderung des Instruments führen. Gemeinden, die nicht im ISOS erfasst sind, können eigene, auf ihre Bedürfnisse zugeschnittene Grundlagen erarbeiten. Die Kantone können sie dabei unterstützen.

Wir verbleiben mit freundlichen Grüßen und stehen selbstverständlich für allfällige weitere Revisionsarbeiten oder Konsultationen zur Verfügung.

Ludovica Molo
Zentralpräsidentin BSA

Caspar Schärer
Generalsekretär BSA

+++++

Der Bund Schweizer Architekten vereinigt über 950 Mitglieder – verantwortungsbewusste Architektinnen und Architekten, die sich mit der Gestaltung unserer Umwelt kritisch auseinandersetzen und sich mit der Verwirklichung von wertvoller Architektur, Städtebau und Raumplanung befassen. Das Auswahlverfahren seiner Mitglieder basiert auf persönlicher Berufung; als Bedingung für eine Aufnahme steht dabei die Qualität des beruflichen Wirkens im Vordergrund.

Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)
Inselgasse 1
3003 Bern
isos@bak.admin.ch

Ausschliesslich per E-Mail

14. März 2019

Stellungnahme zur Vernehmlassung zur Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS)

Sehr geehrter Herr Bundesrat Berset
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 30. November 2019 wurden wir eingeladen, an der Vernehmlassung zur Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS) teilzunehmen. Wir danken für diese Möglichkeit und nehmen gerne aus gesamtwirtschaftlicher Sicht dazu Stellung.

economiesuisse lehnt die Teilrevision in der vorliegenden Version ab. Der Dachverband der Wirtschaft ist der Ansicht, dass verdichtetes Bauen einfacher möglich sein muss. Dazu braucht es einerseits eine gesamtheitliche Betrachtung, die den Aspekt des Schützens wie auch den Aspekt des Nutzens gleichwertig berücksichtigt und alle relevanten Gesetze und Verordnungen berücksichtigt. Im Speziellen darf ein Verhinderungsfaktor wie das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) nicht verstärkt werden. Zudem sind diverse Geschäfte zum ISOS im Parlament hängig. Die Entscheide zu diesen Geschäften müssen abgewartet werden, bevor die VISOS revidiert wird.

1. ISOS im Spannungsfeld mit der Verdichtung und der wirtschaftlichen Entwicklung

Die Raumpolitik muss sich einer effizienten Nutzung des vorhandenen Raums verpflichten, da Boden nicht unbeschränkt verfügbar ist und vielfältige Ansprüche an die Raumnutzung bestehen. Um eine weitere Zersiedelung zu verhindern, muss insbesondere die Siedlungsentwicklung nach innen – das heisst innerhalb der bestehenden Bauzonen – gefördert werden. Die kompaktere Nutzung des Raums innerhalb der bestehenden Bauzonen ist das oberste Gebot für eine effiziente Nutzung des vorhandenen Bodens. Zudem ist es für die Wirtschaft zentral, dass die bauliche Weiterentwicklung und die Entwicklung der Infrastruktur bedarfsgerecht und innert nützlicher Frist möglich sind, damit die Eigentümer rascher auf sich verändernde Marktsituationen reagieren können.

Die Verdichtung wird politisch gefordert und ist im Raumplanungsgesetz (RPG) explizit festgehalten (Art. 1 Abs. 1 lit. abis und Art. 3 Abs. 3 lit abis). Damit diese Verdichtung in der Realität gelingt, darf das Bauen in den Zentren nicht aufwändiger sein und länger dauern als an den Siedlungsrändern. Einer der entwicklungshemmenden Faktoren ist der teilweise starre Ortsbildschutz des Bundes, der auf dem ISOS und der darauf abgeleiteten Rechtsprechung basiert. Es bedarf deshalb einer Liberalisierung des Bauens innerhalb der Bauzonen. Die hier vorliegende Teilrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS) widerspricht diesem Ziel. Sie trägt weder einer Vereinfachung der Siedlungsentwicklung nach innen Rechnung, noch würde sie etwas an der heutigen restriktiven Rechtsprechung ändern.

2. Gesamtheitliche Betrachtung der Siedlungsentwicklung und des Schutzes

economiesuisse anerkennt, dass die Raumplanung sich auch um den Schutz von bedeutenden Landschaften und Ortsbildern kümmern muss. Dabei darf jedoch der Aspekt der Nutzung nicht vergessen werden. Funktionierende Gemeinden mit anerkannten Ortsbildern und einem regen Dorfleben sind auf eine zeitgemässe Nutzung und eine funktionierende Infrastruktur angewiesen. Die Erhaltung dieser Funktionstüchtigkeit einer Gemeinde bedarf folglich immer einer gesamtheitlichen Betrachtung. Eine solche lässt die vorliegende Teilrevision jedoch vermissen. So müssten auch die weiteren Gesetze und Verordnungen des relevanten Komplexes NHG, RPG, RPV und VISOS betrachtet und angepasst werden, damit eine gesamtheitliche Interessensabwägung im Sinne des erläuternden Berichtes erfolgen kann. Ansonsten wird das Hauptproblem, dass die Behörden wie auch die Rechtsprechung übermässig oft den Gutachten der Eidgenössischen Natur und Heimatschutzkommission (ENHK) oder der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege (EKD) folgen, weiterbestehen.

Die pendenten parlamentarischen Vorstösse betreffend das ISOS (17.4307 Motion Feller, 17.4308 Motion Regazzi, 17.526 Motion Egloff und 17.525 Motion Rutz) würden genug Anlass geben, um die Revision umfassender anzugehen. Zumindest sollte mit der isolierten Revision der VISOS zugewartet werden, bis dass das Parlament diese Vorstösse behandelt hat.

Hauptantrag: *Die Revision muss eine umfassendere Perspektive einnehmen und die relevanten Aspekte des NHG, RPG und RPV in die Revision integrieren. Dabei sind auch die pendenten parlamentarischen Vorstösse betreffend das ISOS zu berücksichtigen (17.4307 Motion Feller, 17.4308 Motion Regazzi, 17.526 Motion Egloff und 17.525 Motion Rutz). Deshalb muss mit der Totalrevision der VISOS abgewartet werden, bis der parlamentarische Prozess abgeschlossen ist.*

Falls zu einem späteren Zeitpunkt die VISOS revidiert wird, möchte economiesuisse die folgenden Anmerkungen und Anträge vorbringen.

3. Definition von Bundesaufgaben und nationalem Interesse

Der Bundesrat unterlässt es den Begriff der «Bundesaufgabe» näher auszuführen. In der Praxis besteht ein grosser Interpretationsspielraum, welche Sachverhalte als Bundesaufgabe gelten oder eine solche tangieren und damit einer qualifizierten Interessensabwägung nach Art. 6 NHG unterstehen. In der Folge wird der Geltungsbereich des ISOS beinahe beliebig ausgeweitet. Eine Überprüfung des Umfangs des rechtlichen Konzepts der Bundesaufgabe, nötigenfalls auf Stufe der Gesetzgebung, täte deshalb not.

Art. 10 E-VISOS konkretisiert das Vorgehen, wenn Eingriffe in den Schutzbereich des ISOS bei der Erfüllung von Bundesaufgaben vorliegen, und definiert die qualifizierte Interessensabwägung. Auf den

Begriff der Bundesaufgabe wird jedoch nicht weiter Bezug genommen. Dieser definiert sich nach dem Gesetz. Weil in der Praxis ein grosser Interpretationsspielraum besteht und sich daher die Gefahr einer erheblichen Ausweitung des Begriffs stellt, sind relativierende Bestimmungen notwendig.

Antrag: Art. 10, Abs. 2 E-VISOS ist wie folgt (durch den unterstrichenen Satz) zu ergänzen: Schwerwiegende Beeinträchtigungen eines Objekts im Sinne von Artikel 6 Absatz 2 NHG sind zulässig, wenn sie sich durch ein Interesse von nationaler Bedeutung rechtfertigen lassen, das gewichtiger ist als das Interesse am Schutz des Objekts. Die Lenkung der Siedlungsentwicklung nach innen und die innere Verdichtung gelten als Interesse von nationaler Bedeutung.

4. Fokus auf den Schutz der national wertvollsten Ortsbilder

Das ISOS soll gemäss der gesetzlichen Bestimmung «die wertvollsten, landesweit bedeutenden Siedlungen der Schweiz» aufführen und dokumentieren. So sollen gemäss dem erläuternden Bericht (Seite 8) «lediglich Ortsbilder von aussergewöhnlicher Qualität, deren Bedeutung über Regions- und Kantonsgrenzen oder gar über die Landesgrenze hinaus ausstrahlt», Aufnahme im ISOS finden. In der Realität wird «wertvollst» und «landesweit bedeutend» sehr weit gefasst. So sind beispielsweise rund 70 Prozent der Stadt Zürich im ISOS erfasst. Das ISOS sollte sich stärker auf die national bedeutendsten Ortsbilder fokussieren.

Art. 8 E-VISOS nennt Kriterien für die Bewertung von Ortsbildern. Diese sind aber unseres Erachtens noch nicht ausreichend konkret und sollten auch die Siedlungsentwicklung stärker berücksichtigen. In Art. 8 Abs. 1 E-VISOS wird postuliert, dass «das Ortsbild systematisch mit allen Ortsbildern derselben Siedlungskategorie verglichen» wird. Dies unterstützen wir stark. Es braucht eine Fokussierung und eine Bildung von Schwerpunkten. Der nationale Vergleich gem. Art. 8 Abs. 1 E-VISOS muss aber zwingend zur Folge haben, dass nur die national bedeutendsten Ortsbilder eines Typs aufgeführt werden. Dies ist in der Verordnung klarer zu benennen. Wichtig ist dabei, dass der Bund über alle Kantone hinweg nur die wichtigsten Zeugen eines Typs von Ortsbildern gemäss den Kriterien im ISOS aufführt. Deshalb müssen die Ortsbilder kantonsübergreifend verglichen werden und ein Typ eines Ortsbildes darf erst in das ISOS aufgenommen werden, wenn der interkantonale Vergleich erfolgt ist. Zudem ist es unseres Erachtens nicht ausreichend klar geregelt, wann ein Ortsbildteil welchem Erhaltungsziel gemäss Art. 9 Abs. 4 E-VISOS zugeteilt wird.

Anträge: Abgeleitet aus der gewünschten stärkeren Fokussierung des ISOS fordert economiesuisse:

- Art. 5 Abs. 1 E-VISOS muss (durch die beiden unterstrichenen Wörter) wie folgt ergänzt werden: «Objekte des ISOS sind die national wertvollsten Ortsbilder.».
- Es muss ein Absatz in die Verordnung aufgenommen werden, der zur Fokussierung beiträgt und den Bund auffordert, über alle Kantone hinweg nur die wichtigsten Zeugen eines Typs von Ortsbildern gemäss den Kriterien im ISOS aufzuführen. Diese Priorisierung hat im Minimum für die Ortsbildteile mit Erhaltungsziel a und b gem. Art. 9 Abs. 4 E-VISOS zu erfolgen.
- Die Kriterien in Art. 8 müssen konkretisiert werden.
- Die Begründung der nationalen Bedeutung eines Ortsbilds (gemäss Art. 5, Abs. 1, NHG) müssen im ISOS klar und nachvollziehbar dargelegt werden. Dabei reicht die Begründung der Schutzwürdigkeit per se nicht aus. Es bedarf immer auch einer Begründung der nationalen Bedeutung.

5. Bemerkungen zu weiteren einzelnen Bestimmungen

Art. 11 Behebung von Beeinträchtigungen

Eine Verpflichtung der Behörden, eine Verminderung oder Behebung bestehender Beeinträchtigungen bei «jeder sich bietenden Gelegenheit» zu prüfen, ist überflüssig. Wie aus Art. 11 E-VISOS und den Erläuterungen dazu hervorgeht, würde hiermit eine Pflicht unabhängig des Vorliegens einer Bundesaufgabe geschaffen, und somit der Geltungsbereich des ISOS weiter ausgeweitet. Art. 5 Abs. 1 Bst. f NHG, der im Erläuterungsbericht zitiert wird, sieht lediglich vor, dass das ISOS Verbesserungsvorschläge zu den Objekten nennt. Diese können umgesetzt werden, sobald eine Bundesaufgabe anfällt. Eine permanente Pflicht zur Überprüfung ist unbegründet und öffnet Tür und Tor für Zwangsmassnahmen bei privatem Eigentum.

Antrag: Art. 11 E-VISOS ist ersatzlos zu streichen.

Art. 12 Berücksichtigung durch die Kantone

Die geltende Rechtsprechung leitet aus dem RPG die Pflichten der Kantone ab. Statt der Berücksichtigungspflicht durch die Kantone klare Grenzen zu setzen, geht der Verordnungsentwurf in Art. 12 E-VISOS sogar weiter als die bisherige Bestimmung (Art. 4a (alt), der in Folge des BGE 135 II 209 «Rüti» eingeführt wurde) und weitet die Liste der Pflichten aus. Art. 4 (alt), der eine Separierung der Ortsbildinventare im Bundesrecht vom kantonalen Recht sicherstellte, geht hingegen verloren. Der Bundesrat sieht das als logischen Schritt, da sich als Folge des Bundesgerichtsentscheids zum Fall Rüti (ZH) vom 1. April 2009 eine entsprechende Rechtspraxis etabliert hat. Stattdessen wäre eine Rückbesinnung auf die zentrale Funktion des ISOS nötig. Es sollte als Instrument des Bundes dienen, das subsidiär greift, falls andere vorhandene Instrumente zum Heimatschutz und zur Denkmalpflege versagen. In diesem Sinn ist auch die Bedeutung von Art. 6 RPG zu relativieren, wonach die Kantone die Sachpläne und Konzepte des Bundes berücksichtigen müssen. Zumindest aber sind die Pflichten der Kantone wenigstens gegenüber dem heutigen Stand nicht weiter auszubauen. Unter den gegebenen Gesetzesgrundlagen und der geltenden Rechtsprechung soll die Umsetzung so dezent wie möglich ausfallen.

Antrag: Art. 12 E-VISOS ist ersatzlos zu streichen.

Eventualiter Antrag: Der Wortlaut von Art. 4a (alt) ist ohne Ergänzungen in den neuen Art. 12 E-VISOS zu überführen.

Art. 14 Information und Beratung

Dieser Artikel würde dem Bundesamt für Kultur (BAK) die Grundlage und Rechtfertigung bieten, seine Aktivitäten in Bezug auf das ISOS in erheblichem Mass auszuweiten. Wir erachten dies als nicht sinnvoll, da das BAK nur für einen Aspekt der Ortsbildentwicklung – nämlich denjenigen des Schützens – verantwortlich ist. Deshalb sollte die Verantwortung für die Information und Beratung dem Bundesamt für Raumplanung (ARE) zukommen, da dieses eine umfassendere Sicht über alle raumwirksamen Politikmassnahmen hat. Die Rolle des BAK in Bezug auf die Bundesinventare sollte sich auf deren Erstellung und Pflege konzentrieren.

Antrag: Art. 14 E-VISOS ist zu ändern. Für die Information und Beratung soll das ARE zuständig sein. Diese Beratung hat aus einer umfassenden Perspektive zu erfolgen

6. Fazit: Inhaltlich ungenügende Totalrevision trotz technischem Revisionsbedarf

economiesuisse erachtet den vorliegenden Verordnungsentwurf als inhaltlich ungenügend, anerkennt aber den Revisionsbedarf der VISOS in drei Belangen. Es macht Sinn, dass die VISOS mit ihren beiden Schwesterverordnungen (VBLN und VIVS) harmonisiert wird und dass das Bundesinventar künftig als Geodatenatz auf dem Geoportal des Bundes einfacher zugänglich ist. Zudem würde es der Rechtssicherheit dienen, die Aufnahmemethode (inkl. Kriterienkatalog) neu in einer Verordnung festzuschreiben.

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen bestens. Für die Beantwortung allfälliger Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
economiesuisse

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'R' followed by a checkmark-like flourish.

Prof. Dr. Rudolf Minsch
Chefökonom

A handwritten signature in blue ink, reading 'R. Wehrli' in a cursive script.

Roger Wehrli
Stv. Leiter Allg. Wirtschaftspolitik & Bildung

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

A-Post Plus
Bundesamt für Kultur
Hallwylstrasse 15
3003 Bern

13. März 2019

Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS); Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Möglichkeit zur Stellungnahme zur Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS) danken wir Ihnen bestens.

Der Regierungsrat unterstützt die Stellungnahme der Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK; Stand 14. Februar 2019) weitgehend.

Aus fachlicher Sicht und insbesondere bezogen auf die spezifische Ausgangslage im Kanton Aargau ergeben sich ergänzend dazu noch nachfolgende Hinweise und Anträge zur Anpassung der Verordnung:

- Die Totalrevision führt materiell-rechtlich zu keinen Veränderungen gegenüber dem Status quo. Vornehmlich wird die geltende Praxis verankert und eine Harmonisierung mit den anderen Verordnungen zu Bundesinventaren gemäss Art. 5 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG) erreicht. Die revidierte VISOS findet nach ihrem Inkrafttreten auch auf die nach früherer VISOS inventarisierten Objekte Anwendung, was die Umsetzung erleichtert und zu Rechtsklarheit führt.
- Durch die Aufnahme eines verbindlichen Kriterienkatalogs (Art. 8 VISOS) sowie die methodischen Grundsätze zur Bewertung der Ortsbilder und deren Teile, inklusive Erhaltungsziele (Art. 5–9 VISOS) wird die Objektivität und Nachvollziehbarkeit des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) deutlich erhöht. Der Regierungsrat erhofft sich dadurch auch im Hinblick auf die anstehende Überarbeitung des ISOS im Kanton Aargau eine einheitliche und transparente Beurteilung der Ortsbilder von nationaler Bedeutung, die zu einer grösseren Akzeptanz des ISOS bei Gemeinden und in der Bevölkerung führen kann. Bezogen auf den Kanton Aargau ist die Notwendigkeit einer Siedlungskategorie "Grossstädte" – wie im Entwurf der Stellungnahme der BPUK gefordert – zwar nicht gegeben, sie wird aber im Grundsatz unterstützt.
- Die Festsetzung der bestehenden Grundlagen, Kriterien und Beurteilungsmethodik auf Verordnungsstufe verbessert die Anwendungssicherheit für Gemeinden sowie Planerinnen und Planer und erhöht die Rechtssicherheit für Eigentümerinnen und Eigentümer. Dies wird begrüsst.

- Um die Anwendbarkeit und Lesbarkeit des ISOS zu verbessern, ist die Verfügbarkeit der Daten in GIS-Form ein wichtiger Baustein. Die praktische Anwendbarkeit wird dadurch wesentlich vereinfacht. Die Vorlage stellt die Bereitstellung dieser Daten im Zuge der Überarbeitung des ISOS sicher.
- Die Planungs- und Rechtsicherheit kann durch die Revision deutlich erhöht werden. Die in den Erläuterungen dargelegten Gründe zur Verordnungsrevision sind nachvollziehbar und zeigen die Dringlichkeit insbesondere aufgrund des Bundesgerichtsentscheids Rüti (ZH) vom 1. April 2009 auf.
- Es wird bedauert, dass die Ortsbilder von regionaler Bedeutung im Gegensatz zu den Ortsbildern von nationaler Bedeutung im Rahmen der laufenden Überarbeitung des ISOS nicht angepasst werden. Durch das hohe Alter der Inventare bestehen grosse Differenzen zwischen den festgelegten Schutzziele und den tatsächlichen Bedingungen vor Ort in den Gemeinden (zum Beispiel bereits eingezonte wichtige Freiräume). Dies führt zu ansehnlichen Planungs- und Rechtsunsicherheiten, die durch die ausbleibende Überarbeitung der regionalen Ortsbilder verschärft wird. Der Regierungsrat beantragt daher, dass im Kanton Aargau auch die Ortsbilder von regionaler Bedeutung aktualisiert werden.
- Art. 6 bis 9 halten die Kriterien für eine Inventarisierung fest und schaffen damit Transparenz. Es wird begrüsst, dass in den Art. 6 und 7 die verschiedenen Siedlungskategorien des ISOS definiert werden. Die Verankerung der in Art. 8 aufgeführten Kriterien für die Bewertung der Ortsbilder, also der Objekte des ISOS, in der Verordnung ist eine wichtige Neuerung. Auch die in Abs. 4 erwähnten archäologischen, geschichtlichen und volkskundlichen Werte als zusätzliche, ergänzende Entscheidungskriterien sind zielführend. Allerdings muss für die Umschreibung aller Kriterien der Begleittext zur Vernehmlassungsvorlage konsultiert werden. Es stellt sich die Frage, ob die Umschreibungen im Sinne höherer Transparenz nicht in den Verordnungstext einfließen sollten.
- Gerade der Kanton Aargau besticht durch sehr vielfältige und typologisch unterschiedliche Ortsbilder. Die Kriterien unter Art. 8 Abs. 3 VISOS sind deshalb dahingehend zu ergänzen, dass auch typologische Qualitäten bei der Bewertung von Ortsbildteilen zu berücksichtigen sind.
- In Art. 9 und 10 folgen zentrale Bestimmungen über die Schutzkriterien und Erhaltungsziele. Diese werden in Art. 9 Abs. 4 lit. a–c in die schon bisher geltenden Kategorien "Erhaltung der Substanz" (A), "Erhaltung der Struktur" (B) und "Erhaltung des Charakters" (C) gegliedert. Aktuell werden diese Kategorien im Begleittext erläutert. Es wäre wünschenswert, die drei Abstufungen von Erhaltungszielen in Art. 9 Abs. 4 lit. a–c direkt zu umschreiben. Damit liesse sich die Lesbarkeit und damit wohl auch die politische Akzeptanz des ISOS schärfen.
- Die im Anhang 1 aufgeführten schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung des Kantons Aargau sind aufgrund der Gemeindegemeinschaften der letzten Jahre nicht mehr aktuell. Aufgrund der bisherigen Systematik wird bei den Objekten, bei welchen die Bezeichnung nicht dem Gemeindegemeinschaften entspricht, im Anhang 1 jeweils der Gemeindegemeinschaftenname in der Klammer ergänzt. Bei den Objekten, bei welchen die Bezeichnung nicht dem Gemeindegemeinschaften entspricht, ist der Gemeindegemeinschaftenname in der Klammer zu führen. Dies betrifft nach heutigem Stand die Objekte Nrn. 140, 151, 175, 219, 275, 314, 322 und 376.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und unterstützen das Anliegen der BPUK nach Durchführung eines "Runden Tisches" und eines partnerschaftlichen Prozesses.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Dr. Urs Hofmann
Landammann

Vincenza Trivigno
Staatsschreiberin

Beilage

- Stellungnahme BPUK (Stand 14. Februar 2019)

Verteiler

- isos@bak.admin.ch
- Departement Bau, Verkehr und Umwelt



KANTON
NIDWALDEN

LANDAMMANN UND
REGIERUNGSRAT

Dorfplatz 2, Postfach 1246, 6371 Stans
Telefon 041 618 79 02, www.nw.ch

CH-6371 Stans, Dorfplatz 2, Postfach 1246, STK

PER E-MAIL

Eidg. Departement des Innern EDI
Herr Bundesrat Alain Berset
Inselgasse 1
3003 Bern

Stans, 12. März 2019

Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS). Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Mit Brief vom 30. November 2018 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, zur Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (VISOS) Stellung zu nehmen. Gerne nehmen wir wie folgt Stellung:

Allgemeine Bemerkungen

Der Kanton Nidwalden verfügt über mehrere wertvolle Ortsbilder und ist damit vom Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) betroffen. Er hat im kantonalen Richtplan die ISOS-Ortsbilder fest verankert. Das Gesetz über den Schutz der Kulturdenkmäler (Denkmalschutzgesetz, DSchG, NG 322.2) verlangt gemäss Art. 5 nach Ortsbildinventaren, für die das ISOS als Grundlage verwendet wird. Auch bei der Beurteilung der Baugesuche fliesst das ISOS in die Abwägungen ein.

Das ISOS ist ein wertvolles Arbeitsinstrument, das den Fachleuten die Zusammenhänge und Wirkungsweisen der Ortsbildteile vermittelt. Allerdings wird die Aktualität der Ortsbildinventare als ungenügend erachtet. Deshalb stellt die Fachstelle für Denkmalpflege den Planern seit 2013 ein Merkblatt ISOS zur Verfügung, das als Leitlinie bei der Entwicklung von Projekten dient.

Das Bundesinventar ISOS ist für die Wertschätzung des baukulturellen Erbes unseres Kantons von grosser Bedeutung. Als Grundlage im Rahmen der raumplanerischen Interessensabwägung und der Urteilsfindung der Leitbehörden wird das Inventar berücksichtigt. Nidwalden orientiert sich dabei sowohl an den national, regional wie auch an den lokal eingestufteten Ortsbildern. Die Erfassung der Ortsbilder nach schweizweit einheitlichen Kriterien gibt der Behörde Sicherheit in der Beurteilung der Baugesuche. Eine Revision der dazugehörigen VISOS erachten wir als wichtig.

In Nidwalden wird der Bedeutung des ISOS Rechnung getragen. So konnte beispielsweise auf dem Bürgenstock das für den Kanton wichtige Tourismusprojekt innerhalb eines ISOS-Ortsbildperimeters umgesetzt werden. Auch in Stans wurden in den vergangenen Jahren mehrere Verdichtungsprojekte mit dem ISOS entwickelt und somit auf das Ortsbild abgestimmt. Rückmeldungen aus der Bevölkerung zeigen, dass diese Veränderungen wahrgenommen werden.

Zwar sind auch in unserem Kanton Stimmen zu vernehmen, die den Wert des ISOS aberkennen. Die Zunahme der Gesuche, die Nidwaldner ISOS-Gebiete betreffen, haben zu Diskussionen über Sinn und Zweck des Bundesinventars geführt, ohne eine Alternative hervorzubringen, weshalb von Seiten Kanton das ISOS auch in Zukunft mitberücksichtigt wird.

Zur Totalrevision der VISOS liegt eine Stellungnahme der BPUK vor. Sie stellt sich kritisch zum Zeitpunkt der Totalrevision, der als verfrüht erachtet wird. Zuerst müsse eine Auslegeordnung des Begriffs der Bundesaufgaben sowie der nationalen Interessen erfolgen. Eine solche Auslegeordnung bzw. einen entsprechenden Katalog würden wir der Klarheit halber ebenfalls wünschen. Eine Anpassung der VISOS ist aber nicht davon abhängig zu machen. Auch wird beantragt, dass nicht die Fachstellen, sondern die Kantone frühzeitig einzubeziehen sind. Ein zusätzlicher direkter Einbezug der Fachstellen erachten wir indessen als sinnvoll. Des Weiteren regt die BPUK an, eine Siedlungskategorie für Grossstädte einzuführen, was für den Kanton Nidwalden wenig relevant ist. Weitere Hinweise, der genannten Stellungnahme betreffen

- Art. 10, wo in Abs. 1 und 2 auch gleichwertige Interessen berücksichtigt werden sollten;
- Art. 10 Abs. 4, der Ersatzmassnahmen in Anlehnung an das BLN regelt und zur Neuformulierung zurückgewiesen wird;

Art. 11 und 12 Abs. 2, deren Streichung beantragt wird. Diesbezüglich verweisen wir auf unsere Ausführungen zu den entsprechenden Artikeln.

Der Kanton Nidwalden begrüsst aus den folgenden übergeordneten Gründen die Totalrevision der VISOS:

- Die Überarbeitung der ISOS-Ortsbildaufnahmen wird vom Kanton Nidwalden als dringlich erachtet. Die Inventaraufnahmen aus den 1970er-Jahren bedürfen einer Neubewertung, wofür das VISOS eine gute Basis darstellt.
- Mit der VISOS wird eine differenzierte und in der Praxis bewährte Beurteilung der Ortsbilder weiterhin unterstützt. Die vorliegende Totalrevision der VISOS wird diesem Anliegen gerecht. Sie hat keine materiell-rechtlichen Änderungen zur Folge, was bedeutet, dass auch die nach früherer VISOS inventarisierten Objekte gültig bleiben, was die Handhabung erleichtert.
- Mit der neuen VISOS stimmen nun die drei Verordnungen VISOS, VBLN, VIVS zu den Bundesinventaren nach Art. 5 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG, SR 451) strukturell und inhaltlich überein, wurde doch der vorliegende Entwurf VISOS an die beiden anderen Bundesinventare angeglichen. Die Rechtstransparenz und die Legitimität der drei Bundesinventare werden damit erhöht.
- Der bisherige Inhalt der VISOS wird neu auf 16 Artikel aufgeteilt und ist noch immer gut lesbar. Ergänzt wurde die VISOS mit den Kriterien hinsichtlich der aufzunehmenden Objekte (Art. 8, sog. Legaldefinitionen der Schutzobjekte) sowie den methodischen Grundsätzen zur Bewertung der Ortsbilder und deren Teile und auch die Erhaltungsziele (Art. 5 bis 9) wurden aufgeführt. Diese werden der Öffentlichkeit zugänglich gemacht und tragen zur verbesserten Akzeptanz des ISOS bei.

Zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 1 bis 3

Wir begrüssen, dass durch den Ausbau von Art. 1 Abs. 2 und 3 bezüglich der Zuständigkeiten für das ISOS und die Angaben, wo und in welcher Form die grundlegenden Informationen zu den Entscheidungskriterien für eine Inventarisierung zu finden sind, Klarheit und damit erhöhte Transparenz geschaffen wird. Das kantonale DSchG sieht in Art. 7 Abs. 3 vor, dass geschützte Objekte von nationaler Bedeutung durch den Bund bezeichnet werden. Durch die in Art. 2 erfasste Regelung der Publikation des Inventars wird dessen Zugänglichkeit verbessert. Dies

ist insbesondere für den Umgang mit dem ISOS durch die kantonalen und kommunalen Behörden wichtig.

Art. 4 Zusammenarbeit

Der bisherige Art. 4 präzisierte, dass die kantonalen Ortsbildinventare durch das ISOS nicht berührt werden. Dies ist eine absolute Selbstverständlichkeit, auch vor dem Hintergrund von Art. 78 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV), wonach für den Natur- und Heimatschutz in erster Linie die Kantone zuständig sind. Es ist daher zu begrüßen, dass diese überflüssige Bestimmung aufgehoben wird.

Uns ist es wichtig, dass mit dem neuen Art. 4 die Kantone bzw. ihre Fachstellen bei der Überprüfung und Bereinigung des ISOS sowie bei geringfügigen Änderungen im Sinne von Art. 3 frühzeitig einzubeziehen sind. Das entspricht der durch Art. 78 BV geregelten kantonalen Kulturhoheit und wird explizit begrüsst. Ebenfalls begrüßen wir, dass in Abs. 2 die Kantone ermächtigt werden, weitere Kreise einzubeziehen.

Art. 5 Ortsbilder und Ortsbildteile

Der umfassende Art. 5 umschreibt die für das ISOS wesentlichen Begrifflichkeiten. Zunächst wird in Abs. 1 festgehalten, dass das ISOS sich auf Ortsbilder bezieht, wobei in Abs. 2 eine Definition von Ortsbildern und in Abs. 3 von Ortsbildteilen folgt. Dies erlaubt verschiedene, höchst willkommene Klärungen. So werden für Ortsbilder auch Ortsbildteile, Freiflächen und Zwischenräume, die ein Ortsbild mitprägen, ausdrücklich miteingefasst. Damit wird auch dem Umgebungsschutz neu vermehrt Rechnung getragen werden können. Bei den Ortsbildteilen wird in Abs. 4 zwischen Ortsbildteilen mit intrinsischem (lit. a) und solchen mit extrinsischem (lit. b) Wert unterschieden, was zweifellos klärend wirkt und sachgerecht ist. Allerdings ist die Lesbarkeit durch die Verwendung von wenig gängigen Begriffen eher behindert. Wir regen daher an, eine etwas einfachere Leseart zu wählen. Dies könnte auch die Anwendung durch die Bewilligungsbehörden fördern.

Art. 6 bis 9

Art. 6 bis 9 halten die Kriterien für eine Inventarisierung fest und schaffen damit Transparenz. Wir begrüßen den Umstand, dass in den Artikeln 6 und 7 die verschiedenen Siedlungskategorien des ISOS definiert werden. Die Verankerung der in Artikel 8 aufgeführten Kriterien für die Bewertung der Ortsbilder, also der Objekte des ISOS, in der Verordnung ist eine wichtige Neuerung. Auch die in Abs. 4 erwähnten archäologischen, geschichtlichen und volkskundlichen Werte als zusätzliche, ergänzende Entscheidungskriterien sind zielführend. Allerdings muss für die genaue Kenntnis der Umschreibung aller Kriterien der Begleittext zur Vernehmlassungsvorlage konsultiert werden. Es stellt sich die Frage, ob dies allenfalls nicht auch, im Interesse der höheren Transparenz, in den Verordnungstext einfließen sollte.

In Art. 9 und 10 folgen zentrale Bestimmungen über die Schutzkriterien und Erhaltungsziele. Diese werden in Art. 9 Abs. 4 lit. a bis c in die schon bisher geltenden Kategorien A/B/C gegliedert. Dabei wäre allenfalls wünschbar, wenn schon in der VISOS genauer definiert würde, was mit «Erhalten der Substanz» (A), «Erhalten der Struktur» (B) und «Erhalten des Charakters» (C) gemeint ist. Im Begleittext werden diese Begriffe zwar erläutert, doch wäre es wünschbar, im Sinne der grösseren Klarheit die drei Abstufungen von Erhaltungszielen in Art. 9 Abs. 4 lit. a bis c direkt zu umschreiben. Damit liesse sich die Lesbarkeit und wohl auch die politische Akzeptanz des ISOS noch schärfen.

Art. 10 Eingriffe bei Erfüllung von Bundesaufgaben

In Art. 10 werden die Auswirkungen der Schutzziele geregelt, und zwar im Falle von Eingriffen bei der Erfüllung von Bundesaufgaben. Unklar ist indessen, wann eine Bundesaufgabe vorliegt und welches die nationalen Interessen sind. Ein entsprechender Katalog ist wünschenswert. Zu berücksichtigen ist sodann Art. 6 NHG. Die derzeitige Formulierung von Art. 10 VISOS steht nicht im Einklang damit. Zu begrüßen ist die Regelung in Abs. 3, wonach bei an sich gemäss Art. 1 zulässigen minimalen Eingriffen, mehrere aufeinanderfolgende oder sonst zusammenhängende Eingriffe, selbst wenn sie je für sich allein zulässig wären, in ihrer kumu-

lierten Wirkung auf das Schutzobjekt zu beurteilen sind. Abs. 4, welcher eine Interessenabwägung und die anzustrebende Minimierung der Eingriffe und grösstmögliche Schonung verlangt, ist in der Praxis wichtig. Die Wiederherstellung oder ein Ersatz sind hingegen nicht möglich. Stattdessen könnte aber bei der Erstellung eines Ersatzobjektes ein qualitätssicherndes Verfahren wie beispielsweise ein Wettbewerb gefordert werden, um eine zeitgemässe Architektur sicherzustellen.

Art. 11 Behebung von Beeinträchtigungen

Die in Art. 11 festgehaltene Pflicht der nicht genauer umschriebenen Behörden, Beeinträchtigungen des inventarisierten Ortsbildes «bei jeder sich bietenden Gelegenheit» zu vermindern oder zu beheben wäre zwar grundsätzlich zu begrüssen, ist in der Praxis aber nicht umsetzbar. Zudem müsste eine detailliertere Regelung, welche Behörde unter welchen Voraussetzungen und in welchem Verfahren allenfalls was vorzukehren hat, Klarheit schaffen. Zu bedenken geben wir zudem, dass die Baukultur immer im Wandel ist und je nach Zeitpunkt "Bausünden" unterschiedlich beurteilt werden.

Art. 12 Berücksichtigung durch die Kantone

Bereits heute wird in Art. 4a VISOS festgehalten, dass die Kantone das ISOS bei der Erstellung ihrer Richtpläne zu berücksichtigen haben. Gemäss Art. 9 RPG sind Richtpläne für die Behörden verbindlich. Indirekt fliessen die Aussagen aus dem ISOS somit auch ohne direkten Verweis in Art. 12 Abs. 2 VISOS in die Nutzungspläne ein. Zu berücksichtigen ist aber, dass Inventare nicht den gleichen Stellenwert und nicht die gleiche Legitimation besitzen wie Sachpläne, namentlich in Bezug auf die Mitwirkung der Kantone und der Gemeinden. Dies ist bei der Umsetzung im Richtplan und im Nutzungsplanverfahren zu berücksichtigen.

Schlussbemerkungen

Mit der Totalrevision wird die Verordnung als gesetzliche Grundlage für das ISOS an die Rechtsprechung angepasst, was zu verstärkter Rechtssicherheit führen könnte.

Angesichts des öffentlichen Interesses, das dem ISOS entgegengebracht wird, begrüssen wir die Vereinheitlichung der Methodik, die zu einer besseren Vergleichbarkeit der Ortsbildqualitäten führen wird.

Investitionen in Ortsbilder sind auf Planungs- und Rechtssicherheit angewiesen, um wirksam sein zu können. Für die Rechtssicherheit leistet das ISOS in den schützenswerten Ortsbildern eine wichtige Grundlage.

Die revidierte VISOS verbessert mit der Aufnahme von Kriterien hinsichtlich der aufzunehmenden Objekte (Art. 8 VISOS, sog. Legaldefinitionen der Schutzobjekte) sowie der Erwähnung der Grundsätze zur Bewertung von Ortsbildern und deren Teile sowie deren Erhaltungszielen (Art. 5-9 VISOS) die Transparenz.

Wir sind überzeugt, dass die revidierte VISOS weiterhin einen gewichtigen Beitrag zur Entwicklung einer qualitätsvollen Siedlungsentwicklung nach innen leisten wird.

Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und bitten Sie, unsere Vorschläge, Anliegen und Bemerkungen bei der weiteren Bearbeitung der Vorlage zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse
NAMENS DES REGIERUNGSRATES


Res Schmid
Landammann




lic. iur. Hugo Murer
Landschreiber

Geht an:
- isos@bak.admin.ch



Bundesamt für Kultur (BAK)
Sektion Heimatschutz und Denkmalpflege
Hallwylstrasse 15
3003 Bern

Per Mail: isos@bak.admin.ch

Bern, 14. März 2019

Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS); Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zur Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS) Stellung nehmen zu können. Der Schweizerische Städteverband vertritt die Städte, städtischen Gemeinden und Agglomerationen in der Schweiz und damit gut drei Viertel der Schweizer Bevölkerung.

Allgemeine Einschätzung

Der Schweizerische Städteverband stimmt der Totalrevision der VISOS grundsätzlich zu. Begrüsst wird insbesondere die Harmonisierung der VISOS mit ihren beiden Schwesterverordnungen VBLN und VIVS und die damit verbundene erhöhte Rechtstransparenz. Die Revision ist zudem zeitgemäss und angesichts des hohen Alters der Verordnung auch vordringlich.

Seiner gesetzlichen Bestimmung entsprechend, führt das ISOS die wertvollsten, landesweit bedeutenden Siedlungen der Schweiz auf und dokumentiert sie. Als nationales Fachinventar bildet es das einzige schweizweite, nach einheitlichen Kriterien erstellte Instrument zur qualitativen Beurteilung von Ortsbildern und stellt somit eine bedeutende Grundlage zur qualitätsvollen Siedlungsentwicklung dar. Dennoch, und dies gilt es zu betonen, ist das ISOS keine Planung, sondern eine Grundlage für die Planung und die raumplanerische Interessenabwägung.

Gemäss den Erläuterungen hat die vorliegende Totalrevision der VISOS keine materiellrechtlichen Änderungen zur Folge. Diesem Versprechen wird der Entwurf nicht in allen Teilen gerecht. Denn Art. 10 hält fest, dass beim Gegenüberstehen von zwei gleichwertigen Interessen automatisch das Interesse am Erhalt des ISOS-Objekts den Vorrang erhält. Diese Interpretation stimmt nicht mit Art. 6 NHG überein, welches ein Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung im Sinne der Inventare zulässt,



wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen entgegenstehen. Damit geht die VISOS-Bestimmung weiter als das geltende NHG und würde wohl auch eine materielle Änderung gegenüber heutigen Recht bedeuten. Solche «Anpassungen durch die Hintertüre» sind der Glaubwürdigkeit des Verordnungsgebers nicht zuträglich.

Die offenen Fragen im Zusammenhang mit den Themen «Bundesaufgaben» und «nationale Interessen» schwingen in der Totalrevision zur VISOS zwar mit, stehen in dieser Vernehmlassung jedoch nicht im Vordergrund. Der Schweizerische Städteverband hat bereits im Vernehmlassungsverfahren zur Parlamentarischen Initiative von Joachim Eder (12.402) beantragt, dass der Kreis der Bundesaufgaben und deren rechtliche Folgen für den Schutzgrad der inventarisierten Objekte zu klären sind und dass der Prozess der Interessenabwägung qualitativ zu verbessern ist. Diese Forderungen bleiben auch unabhängig von einer grundsätzlichen Zustimmung des Städteverbandes zur VISOS als unsere Anliegen bestehen.

Konkrete Anliegen

Zusammenarbeit; Art. 4 Abs. 2

Im Gegensatz zu Art. 5 Abs. 3 der Verordnung über das Inventar historischer Verkehrswege (VIVS) sowie Art. 4 Abs. 1 und 2 der Verordnung über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (VBLN), wonach die Kantone dafür zu sorgen haben, dass auch die Öffentlichkeit in geeigneter Art und Weise einbezogen wird, wird dieser Entscheid über die Konsultation weiterer Kreise in der VISOS den Kantonen überlassen. Damit steht es den Kantonen frei, bei der Anpassung des ISOS von der Konsultation der Öffentlichkeit und der Gemeinden abzusehen. Wir sind der Auffassung, dass diese Bestimmung in der VISOS mit jenen in den beiden Schwesterverordnungen übereinstimmen muss. Damit hat bei Überprüfungen und Bereinigungen des Inventars im Sinne von Art. 5 Abs. 2 NHG eine Konsultation der Öffentlichkeit und namentlich der Städte und Gemeinden in jedem Fall stattzufinden.

Gesetzessprache; z.B. Art. 5 und Art. 9

Das ISOS richtet sich an Behörden aller Stufen, aber auch und immer mehr an Private, die die Inventare bei Bauprojekten berücksichtigen müssen. Alle betroffenen Kreise müssen in der Lage sein, sich mit wenig Ressourcen darin zurecht zu finden. Vor diesem Hintergrund ist darauf zu achten, dass die Verordnungstexte zugänglich und einfach formuliert sind. So sind beispielsweise die Begriffe «intrinsisch» und «extrinsisch» nicht geläufig. Der Text ist so anzupassen, dass er nicht nur von Fachleuten und ohne Beizug weiterer Materialien verstanden wird.

Inventarisierung von Grossstädten; Art. 6

Die Inventarisierung von Grossstädten nach der Methode ISOS ist aufwändig und führt offenbar zu unbefriedigenden Resultaten. Es ist fraglich, ob der Anspruch nach flächenhafter Inventarisierung in Grossstädten gleich gehandhabt werden kann, wie in kleineren Städten. Grossstädte verfügen über eigene kompetente Fachstellen, die sich mit grosser Sorgfalt der Inventarisierung widmen. Wenn diese im Ergebnis nach eingehender Analyse vor Ort zu deutlich anderen Erkenntnissen bezüglich Erhaltungszielen gelangen, stellt dies die ISOS-Inventarisierung in Frage und untergräbt damit die Glaubwürdigkeit des Inventars. Die Schweizerische Raumplanerkonferenz KPK hat wiederholt ange-



regt, dass für Grossstädte eine eigene Inventarisierungskategorie zu schaffen sei. Dem Schweizerischen Städteverband ist es ein Anliegen, dass, z.B. im Rahmen der VISOS, eine Auseinandersetzung mit dieser Thematik stattfindet.

Eingriffe bei Erfüllung von Bundesaufgaben; Art. 10 Abs. 1 und 2

Gemäss den Erläuterungen des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) hat die Totalrevision der Verordnung keine materiellen Änderungen zur Folge. Insbesondere soll sie die Vorgaben der Art. 5 und 6 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG) präzisieren. Gemäss Art. 6 Abs. 2 NHG darf ein Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung im Sinne der Inventare bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte «gleich- oder höherwertige Interessen» von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen.

Demgegenüber hält Art. 10 Abs. 2 des Verordnungsentwurfs nun fest, dass schwerwiegende Beeinträchtigungen eines Objekts zulässig sind, wenn sie sich durch ein Interesse von nationaler Bedeutung rechtfertigen lassen, das «gewichtiger» ist als das Interesse am Schutz des Objekts. Die Möglichkeit, einen Eingriff mit gleichwertigen Interessen zu rechtfertigen, ist in der Verordnung – im Gegensatz zum NHG – nicht mehr vorgesehen. Damit – so wurde in unserer internen Konsultation verschiedentlich moniert – weicht die Verordnung für den Fall der Erfüllung einer Bundesaufgabe bei einem Interesse von nationaler Bedeutung, das mit dem Schutzinteresse gleichwertig ist, vom Gesetz ab. In einem solchen Fall darf nach Art. 10 Abs. 2 eine schwerwiegende Beeinträchtigung eines Objekts nicht eintreten bzw. wäre die ungeschmälernte Erhaltung der Erfüllung der Bundesaufgabe vorzuziehen. Vor diesem Hintergrund sind wir der Ansicht, dass die Verordnung den gleichen Wortlaut wie das zugrundeliegende Gesetz verwenden sollte.

Beschränkung auf das Mindestmass und Ersatz; Art. 10 Abs. 4

Das ISOS ist dynamischer als das BLN, namentlich entstehen im Laufe der Zeit neue schützenswerte Objekte. Im BLN ist dies nicht möglich, was die dortige strenge Formulierung rechtfertigt. Diese Formulierung, wonach «für angemessenen Ersatz, wenn möglich im gleichen Objekt, zu sorgen» ist, lässt sich jedoch nicht einfach so auf das ISOS übertragen.

Dabei ist zu beachten, dass das Ergreifen von Ersatzmassnahmen zwingend die Mitwirkung anderer Grundeigentümer voraussetzt und so erfahrungsgemäss nur schwer umsetzbar ist. Der Fokus muss damit auf den Wiederherstellungsmassnahmen liegen. Damit diese die Realisierung eines Vorhabens nicht übermässig erschweren, ist der Begriff der Wiederherstellungsmassnahme bzw. der Kreis der zulässigen Massnahmen weit auszulegen. Es gilt in diesem Zusammenhang zu beachten, dass das Gesetz bei jedem Eingriff bereits eine umfassende und unter Umständen qualifizierte Interessenabwägung voraussetzt. Damit ist sichergestellt, dass nicht leichtfertige Eingriffe erfolgen können. Eine zusätzliche Erschwerung durch die Forderung von unrealistischen Wiederherstellungs- bzw. Ersatzmassnahmen ist daher in jedem Fall zu vermeiden.

Bundesaufgaben und nationale Interessen; Art. 10

Durch die Rechtsprechung des Bundesgerichts wurde der Umfang der Bundesaufgaben in den letzten zwanzig Jahren stetig erweitert (vgl. beispielsweise Entscheid bezüglich Beschwerdebefugnis gegen Einzonungen; BGE 142 II 509). Die Entwicklung scheint nicht abgeschlossen. Problematisch ist dies insbesondere dort, wo zwischen dem nationalen Interesse und dem Objektgegenstand kein kausaler



Zusammenhang besteht. Planungs- und Baubewilligungsverfahren – auch in Kombination mit Wettbewerbsverfahren – sind aufwändig und kostenintensiv, sowohl für die Investoren als auch für die Bewilligungsbehörden. Vor diesem Hintergrund ist es essentiell, dass möglichst grosse Rechts- und Planungssicherheit besteht. Eine systematische Analyse der Bundesaufgaben, der Anwendung bzw. Auslegung der Bundesaufgaben durch die Gerichte und deren Auswirkungen wäre deshalb geboten. Die Erläuterungen enthalten dazu lediglich eine nicht abschliessende Aufzählung; die Frage der Kausalität wird nicht angesprochen. Damit bleiben viele Fragen unbeantwortet.

Parallel zur Bundesaufgabe haben sich auch die anerkannten nationalen Interessen entwickelt, z.T. auf Stufe Gesetz (Energiegesetz), zum Teil durch die Rechtsprechung des Bundesgerichts (Beschränkung des Siedlungsgebiets). Wenn ein nationales Interesse geltend gemacht werden kann, ist eine Interessenabwägung über die Zulässigkeit eines schweren Eingriffs möglich. Obwohl die in Frage kommenden nationalen Interessen für die Interessenabwägung bei ISOS-Objekten eine zentrale Bedeutung haben, enthalten die Erläuterungen zur VISOS keine Ausführungen dazu. Es wird lediglich auf die Rechtsprechung verwiesen. Eine der Kernfragen im Bereich des ISOS ist, ob und in welchen Fällen die Innere Verdichtung und die Abstimmung von Siedlung und Verkehr – dazu gehört auch die Verkehrssicherheit – als nationale Interessen gelten. Diese Frage ist politisch zu entscheiden und soll nicht an die Gerichte delegiert werden.

Anträge

Wir beantragen deshalb:

- ▶ **Art. 4 Abs. 2 (neu)**
² Die Kantone beziehen die Öffentlichkeit und namentlich die Städte und Gemeinden in die Konsultation mit ein.
- ▶ **Gesetzessprache (z.B. «intrinsisch» und «extrinsisch» in Art. 5 und Art. 9)**
Die Formulierung der Verordnung ist zu vereinfachen, so dass sie ohne Beizug weiterer Materialien verständlich ist.
- ▶ **Art. 6**
Die Einführung einer Siedlungskategorie für Grossstädte ist gemeinsam mit den Städten zu prüfen und gegebenenfalls umzusetzen.
- ▶ **Art. 10 Abs. 1 und 2 (Änderung)**
¹ Eingriffe, die keine Auswirkungen auf die Erreichung der Erhaltungsziele haben, stellen keine Beeinträchtigung der Objekte dar und sind zulässig. Ebenfalls zulässig sind geringfügige Beeinträchtigungen eines Objekts, wenn sie sich durch ein Interesse rechtfertigen lassen, das **gewichtiger gleich- oder höherwertig** ist als das Interesse am Schutz des Objekts.
² Schwerwiegende Beeinträchtigungen eines Objekts im Sinne von Artikel 6 Absatz 2 NHG sind zulässig, wenn sie sich durch ein Interesse von nationaler Bedeutung rechtfertigen lassen, das **gewichtiger gleich- oder höherwertig** ist als das Interesse am Schutz des Objekts.



► **Art. 10 Abs. 4**

Durch die Überarbeitung von Abs. 4 sind eigenständige, dem ISOS angepasste Formulierungen zu finden. Auf die Forderung von unrealistischen Wiederherstellungs- bzw. Ersatzmassnahmen ist zu verzichten.

► **Bundesaufgaben und nationale Interessen; Art. 10**

Über die heute anerkannten «Bundesaufgaben» und «nationalen Interessen» im Sinne des NHG ist eine systematische Analyse durchzuführen. Dabei sind auch weitere nationale Interessen, die sich aufgrund von Bundesgesetzgebungen ergeben – insbesondere die Innere Verdichtung und die Abstimmung von Siedlung und Verkehr – gesetzgeberisch zu klären.

► **Interessenabwägung; Art. 10**

Im Rahmen der Beratungen des NHG sind besondere Anstrengungen zu unternehmen, um den Prozess der Interessenabwägung qualitativ zu verbessern.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Städteverband
Präsident

Kurt Fluri, Nationalrat
Stadtpräsident Solothurn

Stv. Direktor

Martin Tschirren

Kopie Schweizerischer Gemeindeverband

Eidgenössisches Departement des Innern
Herr Bundesrat Alain Berset
3003 Bern

Elektronisch an:
isos@bak.admin.ch

Bern, 1. März 2019

Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS)

Antwort der Schweizerischen Volkspartei (SVP)

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Bundesrat erstellt gemäss Art. 5 f. Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG) nach Anhören der Kantone Inventare von Objekten von nationaler Bedeutung mit der dazugehörigen Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS). Dabei stellt das ISOS «nichts» unter Schutz und ist «noch» keine Planung, sondern eine Grundlage für die Planung. Der Bundesrat hat gestützt auf Art. 5 NHG noch weitere Inventare erlassen: Das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (VBLN) und das Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz (VIVS). Das ISOS umfasst heute rund 20 % der schweizerischen Siedlungen; bspw. in Zürich sind 76 % aller Bauzonen mit einem Erhaltungsziel belegt.

Aus Sicht der SVP kann der geplanten Ordnungsrevision nicht zugestimmt werden. Die Revision klärt nur ungenügend, wie bei einer Interessensabwägung zwischen Erhaltungszielen und anderen Interessen vorgegangen werden soll. Zudem erfolgt die Revision zur Unzeit.

Die Revision sieht vor, dass in grundsätzlicher Art und Weise Kriterien für die Bewertung von Ortsbildern auf Verordnungsstufe festgehalten werden. Dabei muss ausdrücklich kritisiert werden, dass aufgrund der offenen Bestimmungen nicht ersichtlich ist, welche Kriterien notwendig und hinreichend sind, damit eine Aufnahme in ein Inventar erfolgt. Hier besteht offensichtlich Konkretisierungsbedarf bzw. eine erhebliche Rechtsunsicherheit.

Art. 10 Abs. 2 E-VISOS sieht vor, dass schwerwiegende Beeinträchtigungen eines Objekts i. S. von Art. 6. Abs. 2 NHG zulässig sind, wenn sie sich durch ein Interesse von nationaler Bedeutung rechtfertigen lassen, das gewichtiger ist, als das Interesse am Schutz des Objekts.

Dabei besteht ein unhaltbarer Widerspruch zu Art. 6 Abs. 2 NHG, bei dem ein Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung im Sinne der Inventare bei Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden darf, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen. Aus Sicht der SVP muss die qualitative Schwelle in Art. 6 Abs. 2 NHG ungeschmäkert berücksichtigt werden.

Weiter muss beanstandet werden, dass ein dringendes, gewichtiges Anliegen im Entwurf nicht berücksichtigt wird. Nach wie vor ist unklar, wie im Rahmen der Interessensabwägung bei Zielkonflikten zwischen dem ISOS-Erhaltungsziel und anderen Interessen, insb. der Siedlungsentwicklung gegen innen, vorgegangen werden muss. Aus Sicht der SVP haben die Erhaltungsziele des ISOS ohnehin nicht direkt in die Interessenabwägung einzufließen, sondern müssen zuerst durch die planenden Behörden präzisiert und auf ihre Aktualität hin überprüft werden. Schlussendlich hat, sofern eine Massnahme (ohne dass eine Bundesaufgabe betroffen ist) in ein Inventarobjekt eingreift, die Beurteilung der Zulässigkeit anhand einer einfachen Interessensabwägung i. S. von Art. 2 RPG i. V. m. Art. 3 RPV zu erfolgen.

Schlussendlich erfolgt die Revision des VISOS zur Unzeit. Verschiedene, hängige Vorstösse im Parlament zeigen den notwendigen Klärungsbedarf im Zusammenhang mit der Siedlungsverdichtung und dem ISOS. So soll insbesondere Art. 6 RPG sowie der entsprechende Art. 4a VISOS ergänzt werden: Wenn öffentliche Interessen entgegenstehen, sollen die Kantone die Bundesinventare nicht berücksichtigen müssen bzw. Ausnahmen vorsehen können. Als öffentliches Interesse soll insbesondere die Siedlungsentwicklung nach innen gelten. Die im NHG festgehaltene Zielsetzung, ein Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder zu erstellen, eröffnet Spannungsfelder zur Siedlungsentwicklung nach innen. Mit der stetigen Erweiterung des ISOS und der faktischen Unterschutzstellung teils ganzer Siedlungen wird die Verdichtung vielerorts enorm erschwert oder gar verunmöglicht.

Ebenfalls wird eine Anpassung des NHG angestrebt, wonach Gutachten der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission eine der Grundlagen für die Entscheidbehörden bilden soll. Kantonale öffentliche Interessen sollen den Interessen an der Erhaltung der Schutzobjekte gegenübergestellt werden. Eine Abwägung der Interessen des Bundes und der Kantone soll zeigen, ob ein Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung eines Objektes von nationaler Bedeutung geboten ist. Nur mit einer solchen Gesamtinteressenabwägung kann namentlich der kantonalen Richtplanung, aber auch den im öffentlichen Interesse stehenden Bauvorhaben, zum Durchbruch verholfen werden.

Die Ergebnisse der hängigen Vorstösse sind abzuwarten, insb. um eine erneute, zweite Revision – und damit unnötiger Mehraufwand – des VISOS zu verhindern.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

SCHWEIZERISCHE VOLKSPARTEI

Der Parteipräsident



Albert Rösti
Nationalrat

Der Generalsekretär



Emanuel Waeber

Bundesamt für Kultur BAK
Frau Marcia Haldemann
Leiterin ISOS
Sektion Heimatschutz und Denkmalpflege

3003 Bern

Per email (isos@bak.admin.ch)

Bern, 10. März 2019

Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS): Totalrevision

Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Verband Immobilien Schweiz (VIS) ist der schweizerische Zusammenschluss der institutionellen Investoren und der privaten professionellen grossen Immobilienunternehmen, die Immobilien als Investitions- oder Kapitalanlage halten. Seine Mitglieder repräsentieren gesamthaft rund 200 Milliarden Portfoliovermögen in Immobilien.

Obschon der VIS nicht auf der Liste der Vernehmlassungsadressaten aufgeführt wurde, nutzen wir die Gelegenheit, zur geplanten Totalrevision der «Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz» Stellung zu beziehen.

I. Zusammenfassung

Wir unterstützen das Projekt einer Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS). Den vorliegenden Entwurf erachten wir allerdings als ungenügend. Es sind Verbesserungen nötig.

Das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder (ISOS) ist als nationales Fachinventar schweizweit das einzige, nach einheitlichen Kriterien erstellte Instrument zur qualitativen Beurteilung von Ortsbildern. Es bildet eine wesentliche Grundlage zur qualitätsvollen Siedlungsentwicklung und ist als nationales Leitinventar ein wichtiges Instrument für die Behörden. Damit kommt ihm im Rahmen von Investitions-Planungen, von Revisionen von Bau- und Zonenordnungen, von Nutzungsplänen und Siedlungsplänen generell eine grosse Bedeutung zu. Es ist deshalb grundsätzlich richtig, die dazugehörige Verordnung VISOS – unter dem

gesetzestechnischen Aspekt des Legalitätsprinzips – mit ihren beiden Schwesterverordnungen (VBLN und VIVS) zu harmonisieren.

Der Entwurf einer Totalrevision der VISOS würde formal die Harmonisierung mit dem VBLN und VIVS umsetzen. Eine Totalrevision bietet jedoch zusätzlich auch die Möglichkeit, die Anwendbarkeit der VISOS klarer abzugrenzen und eindeutigerere Anwendungskriterien zu definieren. Diese Möglichkeit wird mit dem vorliegenden Entwurf nicht genügend genutzt. Die Anwendbarkeit und damit auch die unzweideutige Interpretation der VISOS spielt für die Mitglieder des VIS eine wichtige Rolle, denn es betrifft sie bei Investitionsentscheiden und damit als Unternehmer direkt mit. Die Mitglieder des VIS leisten als Investoren in Immobilien und Immobilienprojekte einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung und Ausgestaltung des Gebäudemarktes der Schweiz. Die Anwendung einzelner Artikel der VISOS können die Investition in Gebäude oder deren Weiterentwicklung erschweren oder blockieren (siehe II.: Stellungnahme zu einzelnen Bestimmungen). Gegenüber der geltenden VISOS müsste deshalb bei neuen Artikeln eine Eindeutigkeit und bei ausgebauten Artikeln eine Verbesserung in der Anwendbarkeit der einzelnen Artikel festgestellt werden können. Diese Bedingung ist nur ungenügend erfüllt.

Der VIS hält fest: Wir lehnen eine Totalrevision ab, wenn sie nicht mit den folgenden, untenstehenden Verbesserungen und Präzisierungen in Artikeln 11 und 12 ergänzt wird.

II. Stellungnahme zu einzelnen Bestimmungen

Art. 11 Behebung von Beeinträchtigungen

Der betreffende Artikel verlangt, dass die zuständigen Behörden bei *jeder* Gelegenheit prüfen sollen, inwieweit bestehende Beeinträchtigungen vermindert oder behoben werden können. Der VIS erachtet es als sinnvoll, dass Prüfungsmöglichkeiten grundsätzlich immer genutzt werden sollen. Dies den Behörden auf kantonaler und kommunaler Ebene auf dem Verordnungsweg für *jede* Möglichkeit vorzuschreiben, ist unnötig. Es würde eine zusätzliche Pflicht geschaffen, unabhängig des Vorliegens einer Bundesaufgabe, die eine nicht sachgerechte Ausweitung des Geltungsbereichs des ISOS darstellen würde.

Der VIS lehnt Art. 11 ab und schlägt die ersatzlose Streichung vor.

Art. 12 Berücksichtigung durch die Kantone

Art. 12 VISOS geht wesentlich weiter als die bisherige, geltende Bestimmung (Art. 4a) und weitet demnach die Liste der Pflichten erheblich aus.

Der Bundesrat führt aus, die Kantone hätten gemäss Artikel 6 Absatz 4 RPG die Bundesinventare in ihrer Richtplanung *zu berücksichtigen*. Aufgrund der Behördenverbindlichkeit der Richtplanung hätten die Schutzanliegen des ISOS auch Eingang in die Nutzungsplanung zu

finden, sei es über die Ausscheidung von Schutzzonen (Art. 17 Abs. 1 RPG) oder die Anordnung anderer Schutzmassnahmen (Art. 17 Abs. 2 RPG). Für die Kantone und die Gemeinden bestehe eine Pflicht zur Berücksichtigung der Bundesinventare nach Artikel 5 NHG. In Art. 12. Absatz 2 VISOS werden die Kantone nun zudem verpflichtet, das ISOS auf der Grundlage der kantonalen Richtpläne *auch im Rahmen der kantonalen und kommunalen Nutzungsplanung zu berücksichtigen*.

Der VIS hält fest: Die mit Art. 12 neu verordnete Berücksichtigungspflicht für Kantone birgt erheblichen Interpretationsspielraum und schafft in dieser Form gerade nicht die für die Kantone und Gemeinden nötige Rechtssicherheit. Vielmehr würde der Art. 12 als starke Erweiterung des geltenden Art. 4a in seiner Anwendung Fragen und Auslegungs-Streitigkeiten zwischen einzelnen Behörden auslösen. Kantone wie Gemeinden würden überfordert, da die Pflicht zur Berücksichtigung des ISOS im Rahmen von kantonalen wie kommunalen Nutzungsplänen Verbindlichkeiten schafft, welche Grundeigentümer wie Investoren direkt betreffen. Art. 12 schafft in dieser Form keinen Mehrwert; weder im Sinne der übergeordneten, nationalen Schutzinteressen noch für die zum Vollzug verpflichteten Kantone und Gemeinden.

Ein Art. 12 VISOS, welcher eine erweiterte Berücksichtigungspflicht auf kantonaler wie auf kommunaler Ebene schafft, müsste klarer begrenzt werden.

Der VIS lehnt den Art. 12 mit der erweiterten Berücksichtigung durch die Kantone ab.

Zusammenfassend erachten wir eine Totalrevision der VISOS als nötig und sinnvoll, fordern aber entsprechende Verbesserungen. Werden diese nicht vorgenommen, lehnen wir die Revision ab.

Für allfällige Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

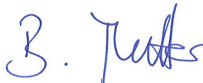
Freundliche Grüsse

Dr. Daniel Fässler



Nationalrat
Präsident VIS

Bettina Mutter



Geschäftsführerin VIS



Office fédéral de la culture
Section Patrimoine culturel et monuments historiques
ISOS
Hallwylstrasse 15
CH-3003 Berne

Envoi par courriel : isos@bak.admin.ch

Berne, le 15 mars 2019

**Révision totale de l'Ordonnance concernant l'Inventaire fédéral des sites
construits à protéger en Suisse
Procédure de consultation**

Monsieur le Conseiller fédéral,
Madame, Monsieur,

Nous vous remercions d'avoir sollicité notre prise de position concernant projet de révision totale de l'Ordonnance concernant l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS) et de nous avoir transmis les documents y afférents.

Appréciation générale

L'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS) recense et documente des sites construits en Suisse dignes d'être protégés et conservés intacts. Il n'équivaut pas à un instrument de protection absolue, mais constitue une base de décision pour la planification. Il est le seul instrument proposant pour l'ensemble du territoire une évaluation des sites construits selon des critères uniformes et constitue une base significative pour un développement de qualité de l'environnement bâti. Il comprend aujourd'hui 1274 objets, situés dans tous les cantons, ce qui représente environ 20 % des agglomérations suisses. Le Parti socialiste suisse (PS) considère que l'ISOS a endossé un rôle inestimable dans la préservation des sites construits en Suisse face à un aménagement du territoire incontrôlé. L'ISOS représente une référence solide à une densification de qualité. Sont inscrits dans l'ISOS des sites construits d'une qualité exceptionnelle et dont la signification dépasse les frontières régionales, cantonales voire nationale. Ce faisant, il n'y a pas lieu, à l'heure actuelle, d'affaiblir l'ISOS, malgré les critiques qu'il a essuyées. Un rapport du Conseil fédéral a très clairement démontré que « l'ISOS [n'empêchait] pas la densification, en principe, mais qu'il [pouvait] la rendre plus exigeante ». Le Conseil fédéral défend l'ISOS comme un instrument favorisant la densification de qualité et explique que « les charges imposées par l'ISOS (protection des sites construits) et la LAT (densification), et leur mise en œuvre commune et soigneusement coordonnée représentent une occasion d'améliorer la qualité de la vie ».

**Parti socialiste
Suisse**

Theaterplatz 4
Case postale · 3011 Berne

Téléphone 031 329 69 69
Téléfax 031 329 69 70

info@pssuisse.ch
www.pssuisse.ch



La présente révision totale de l'OSOS vise à codifier la jurisprudence, qui s'est beaucoup développée depuis 2009 et qui a apporté certaines clarifications et davantage de transparence. Elle a également pour objectif l'harmonisation de l'OSOS avec ses deux ordonnances-sœurs relatives à l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale et l'Inventaire fédéral des voies de communication historiques de la Suisse. Le PS tient à manifester son soutien à cette révision totale.

Commentaire des dispositions

Les articles 1 et 2 de la révision sont particulièrement importants dans la mesure où ils énoncent très clairement que l'Office fédéral de la culture (OFC) est compétent pour l'élaboration de l'OSOS. Ils précisent les critères pertinents pour l'inscription d'un site dans l'OSOS et règlent le mode de publication et la consultation de l'OSOS, ce qui accroît sa visibilité. Le PS réserve un accueil favorable à l'article 5, qui précise les objets à sauvegarder, à savoir des sites construits. Ce terme y est très clairement défini : les « sites construits » sont des agglomérations appréhendées dans leur globalité. Une agglomération au sens de l'OSOS est une implantation constituée, d'une part, de surfaces bâties comportant des espaces tampons et, d'autre part, de surfaces non bâties qui entretiennent un rapport de spatialité avec le bâti. De même, l'article définit clairement les « parties de site », qui peuvent comprendre des surfaces bâties ou non bâties de plus ou moins grande dimension, des constructions ou des parties de constructions. La somme des parties de site constitue le site construit. Ces clarifications sont, aux yeux du PS, absolument bienvenues.

Dans le fond, les articles 5 à 8 codifient la pratique en vigueur jusqu'à présent. Celle-ci est ainsi rendue plus compréhensible et accessible, ce que le PS approuve sans réserve. Les articles 9 et 10 de la révision nous apparaissent pertinents dans la mesure où ils émettent des critères pour l'évaluation des parties de site et objectifs de sauvegarde. L'article 9, alinéa 4, précise les objectifs de sauvegarde et les répartit en trois catégories : sauvegarde de la substance, sauvegarde de la structure et sauvegarde du caractère. Ces trois objectifs sont explicités dans le rapport explicatif, nous jugeons toutefois qu'ils devraient également l'être dans l'ordonnance afin de garantir la plus grande transparence et clarté. Pour ce qui est de l'art. 10, nous saluons la réglementation prévoyant une évaluation des effets cumulés sur l'objet de plusieurs interventions susceptibles d'être autorisées individuellement lorsque celles-ci ont un rapport matériel, territorial ou temporel, ou lorsqu'il est prévisible qu'une atteinte admissible entraîne d'autre (al. 3).

Le PS juge qu'il serait opportun de revoir la formulation de l'article 11. Celui-ci porte sur le mandat d'examiner, dès que l'occasion se présente, dans quelle mesure des altérations existantes peuvent être supprimées ou au moins réduites. Ce mandat concerne les interventions et les utilisations actuelles affectant les objectifs de sauvegarde des objets. Or, il serait important de régler de manière détaillée quelle autorité et sous quelles conditions ainsi que selon quelle procédure ladite autorité devrait intervenir.

L'OSOS joue un rôle essentiel dans l'exécution des tâches cantonales et communales dans le domaine de l'aménagement du territoire. L'arrêt du Tribunal fédéral concernant l'affaire Rütli a confirmé que les cantons et les communes de-



vaient tenir compte des inventaires fédéraux au sens de l'article 5 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN). De ce fait, ils sont tenus de veiller au respect de la règle selon laquelle les objets doivent être conservés intacts ou en tout cas ménagés le plus possible. L'article 12 de la révision totale de l'OISOS codifie la jurisprudence du Tribunal fédéral. Il exige que les cantons prennent en compte l'ISOS lors de l'établissement de leurs planifications, en particulier des plans directeurs (al. 1). L'alinéa 2 oblige les cantons de veiller à ce que l'ISOS soit pris en compte sur la base des plans directeurs cantonaux, lors de l'établissement des plans d'affectation cantonaux et communaux. Nous souhaitons l'introduction d'un alinéa supplémentaire précisant que l'ISOS doit également être pris en compte lors de la mise en œuvre de plans directeurs cantonaux ou de plans d'affectation communaux pour évaluer si un projet de construction est admissible.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à ces quelques lignes, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, Madame, Monsieur, l'assurance de notre haute considération.

Parti socialiste
suisse

Christian Levrat
Président

Jacques Tissot
Secrétaire politique

Adolf D. Flüeli
Oberfeldstrasse 93
8408 Winterthur

Ausschliesslich per email an isos@bak.admin.ch

Frau Marcia Haldemann
Leiterin des Dienstes ISOS
Bundesamt für Kultur, Sektion Heimatschutz und Denkmalpflege
Hallwylstrasse 15
3003 Bern

Stellungnahme zur Vernehmlassung VISOS

Winterthur 15. März 2019

Sehr geehrter Herr Bundesrat Berset
Sehr geehrte Damen und Herren

Bezugnehmend auf die titelerwähnte Vernehmlassung und den zugehörigen Unterlagen nehmen wir aus Sicht des würdigen Erhalts einzigartiger historischer Schweizer Verkehrsinfrastrukturen wie folgt Stellung:

Allgemeine Anträge:

1. Die Inventare seien auf das aktuelle und zukünftige Potential sämtlicher Ortsbilder und Schutzobjekte auszurichten, insbesondere im Hinblick auf Kandidaturen für das UNESCO Weltkulturerbe
2. Die Inventare seien auf den Erhalt weltweit einzigartiger Ortsbilder und Schutzobjekte auszurichten und irreversible Schäden durch Beeinträchtigungen oder gar Zerstörung schweizweiter oder gar weltweiter einmaliger historischer Substanzen seien umgehend und proaktiv zu verhindern
3. Die Inventare seien auch auf historische Verkehrsanlagen und deren ganzheitlichen funktionalen Anlage-Architekturen im Sinne eines Ensembles sowie eines erweiterten Ortsbildes anzuwenden
4. Die Inventare seien auf deren mögliche Weiterentwicklungen und Potentiale beispielsweise im Rahmen nationaler Museen und deren Angliederung z.B. an das Landesmuseum auszurichten
5. Die Inventare der historisch wertvollen Verkehrsanlagen seien prioritär auf die Gleichbehandlung sämtlicher Verkehrsträger und sekundär auf deren erbrachten Verkehrsleistung auszurichten
6. Die Leistungen des Bundes zum Erhalt historischer Verkehrswege und historischer Verkehrsanlagen seien auf die Gleichbehandlung sämtlicher Verkehrsträger inkl. Luftfahrtinfrastrukturen auszurichten

Begründungen:

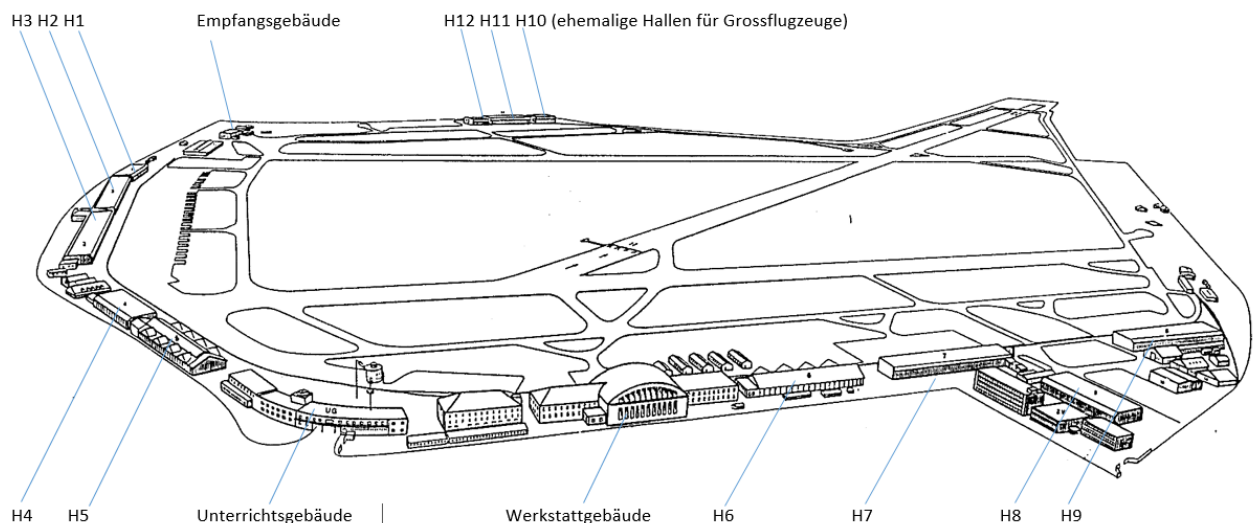
1. Antrag an das BAK vom 28.01. 2016 sowie den verschiedenen bis Juli 2016 eingereichten Nachträgen und umfangreichen Dokumentationen (CD mit historischer Literatur) zum Erhalt der weltweit einmaligen historischen Anlagen des am 01.10.1910 zivil gegründeten Flugplatzes Dübendorf
2. Beilage PDF Kurzfassung „Projekt Erhalt des Flugplatzes Dübendorf als UNESCO Weltkulturerbe“
3. Darstellung der aktuellen Situation des historischen Geländes und der historischen Anlagen S. 3
4. Die Luftfahrthistorische Substanz und die vielfältigen aviatischen und kulturellen (W. Mittelholzer, Photograph) Pionierleistungen eignen sich hervorragend für eine nationale Museumslandschaft
5. Die Bahnstrecke Thusis-Tirano ist bereits ein (geogr. „halbes“) Schweizer UNESCO Weltkulturerbe
6. Via Stora umfasst auch die Luftfahrt und deren Infrastrukturen, siehe Ausgabe 2011 | 2:
sowie die wirtschaftshistorische Bedeutung der globalen Anbindung des Binnenlandes Schweiz
Sandro Fehr: *Die Erschliessung der dritten Dimension*, Verkehrsgeschichte Schweiz, Band 1
Benedikt Meyer: *Im Flug, Schweizer Airlines und ihre Passagiere, 1919–2002*, dito Band 2

Spezifische Anträge:

1. Im Bundesinventar ISOS sei in Anhang 1 der historische Teil des Flugplatzes Dübendorf als Ensemble und dessen funktionales Erscheinungsbild als Schutzobjekt von nationaler Bedeutung aufzunehmen
2. Im Bundesinventar ISOS sei in Anhang 1 der historische Sektor des Flugplatzes Dübendorf als Ensemble und dessen funktionales Erscheinungsbild (Historic Arc) als einzigartiges historisches Schutzobjekt von potentiell internationaler Bedeutung (Kandidatur UNESCO Weltkulturerbe) aufzunehmen
3. Die Sicht auf das historische Ensemble soll nicht (weiter) beeinträchtigt werden, und die Nutzung der historischen Substanz soll angesichts der enormen Bedeutung der Wiege der Schweizer Luftfahrt würdevoll bestimmungsgemäss aviatisch genutzt sowie gezielt museal ausgebaut werden



Sektor ehemaliges Flugplatzgelände mit den im Halbkreis angeordneten historischen Hallen H10 bis H9



Sektor ehemaliges Flugplatzgelände mit den im Halbkreis angeordneten historischen Hallen H10 bis H9

Begründungen:

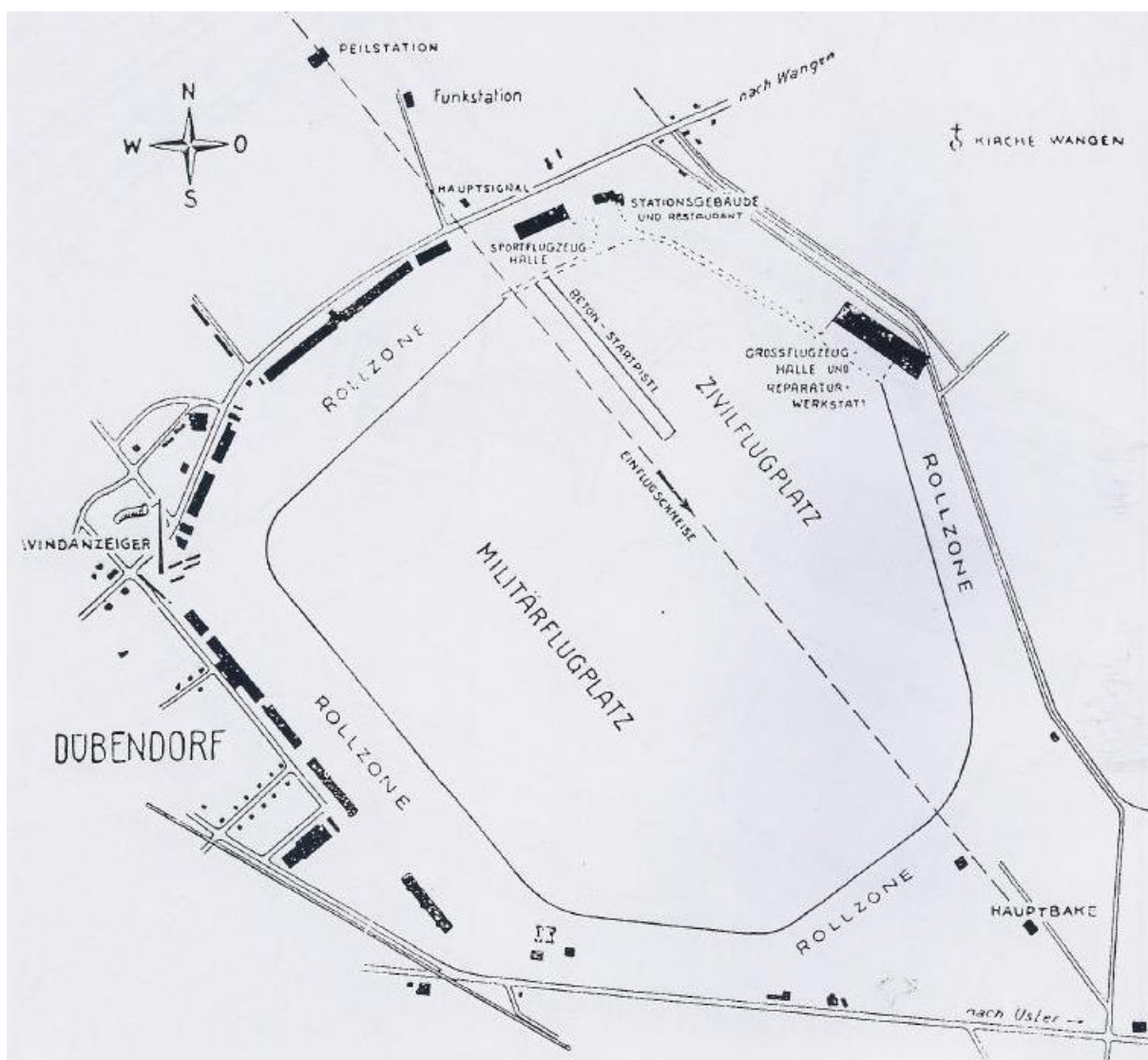
1. Funktionales Erscheinungsbild der im Halbkreis (Historic arc) um das ursprüngliche Flugplatzgelände im Perimeter von 1910 bis 1932 im Sinne eines umfassenden historischen Ortsbildes sowie eines integralen Ensembles historischer Verkehrsanlagen und Gebäude der Siedlungskategorie f.
2. Flugplätze sind naturgemäss Standortgebundene Anlagen welche einer möglichst ebenen Fläche bedürfen. Der Flugplatz Dübendorf wurde 1910 erstellt und ist höchstwahrscheinlich der weltweit älteste zivil gegründete und in dessen Substanz vorwiegend noch wesentlich erhaltene Flugplatz welcher während über einem Jahrhundert sowohl zivil als auch militärisch intensiv genutzt wurde
3. Die ehemalige Sportflugzeug-Halle war bis zum 30. April 1949, d.H. bis vor 70 Jahren, die bestens etablierte Heimat der MFGZ, der Motorfluggruppe Zürich, Siehe Beilagen Scan 479 und Scan 480. Ideal wäre eine zivilaviatische Ergänzung zum Flieger-Flab-Museum mit einem Swissair-Museum in H10 und H11, einer Ballonfahrthalle, der Sportflughalle, sowie einem nationalen Luftfahrtarchiv

4. Die geschichtliche Stätte des Flugplatzes Dübendorf ist sowohl als historisches Bauwerk als auch als historischer Verkehrsweg und als Stätte von einzigartigen Leistungen (Weltrekord Stratosphären-Höhenforschungsballonfahrt von Auguste Piccard, Wirkungsstätte des Forschungs- Aviatik- Luftbild- und Filmpioniers Walter Mittelholzer einzigartig und ist derzeit als hochgradig gefährdet einzustufen, was die dringliche Aufnahme in die Rote Liste des gefährdeten Welterbes der UNESCO erfordert
5. Die geschichtliche Stätte des Flugplatzes Dübendorf ist sowohl als historisches Bauwerk als auch als historischer Verkehrsweg und als über mehrere Epochen bedeutende historische Verkehrsanlage in deren einzigartigen funktionalen Auslegung und dessen architekturhistorischen Qualitäten (ähnlich dem am 8. Oktober 1923 eröffneten Flughafen Berlin-Tempelhof) in deren Substanz als weltweit einzigartiger Zeitzeuge nahezu vollständig erhalten, was eine UNESCO Welterbe-Kandidatur erfordert
6. Die geschichtliche Stätte des Flugplatzes Dübendorf ist sowohl als historisches Bauwerk als auch im Kontext der vielfältigen technischen Entwicklungen der zivilen und militärischen Luftfahrt über mehrere Epochen, von der Aufnahme der Luftpost- und Linienflugverbindungen in der Schweiz und in Europa bis hin zur Vorbereitung der ersten Interkontinentalflüge in deren Substanz als weltweit einzigartiger Zeitzeuge nahezu vollständig erhalten, was eine UNESCO Welterbe-Kandidatur erfordert
7. Die geschichtliche Stätte des Flugplatzes Dübendorf ist sowohl als historisches Bauwerk in dessen vielfältigen historischen Substanz an Gebäuden aus den Jahren 1916 bis 1932, deren Strukturen sowie insbesondere dem einzigartigen Charakter der gesamten Anlage sowie den bereits lokal ausgestellten historischen vorwiegend militärischen Fluggeräten und den Potentialen für einen Ausbau der zivilaviatischen Museumslandschaft einzigartig und historisch einmalig, was die Verhinderung von schweren Eingriffen durch eine UNESCO Welterbe-Kandidatur erfordert
8. Nachdem die Liste der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung verschiedenste Spezialfälle von Anlagen wie 264, der Fabrikanlage Rapperswil, diverse Elektrizitätswerke wie 723 Hagneck, 804 Kallnach, 931 Mühleberg, 6096 Birsfelden, sowie Bauwerke in der Form von Brücken wie 1559 wie der Sensebrücke, der Anlage 2041 Flims-Waldhaus sowie der Anlage 5958 der Eidgenössischen Pulvermühle Chur, der Anlage 6200 Schlosslandschaft Berg/Mörschwil, der Anlage 3523 der Kartause Ittingen, der Anlage 3646 St. Katharinental, der Anlage 5224 Innere Spinnerei sowie 5227 Spinnerei an der Lorze sowie die Anlage 5666 Gaswerk Schlieren und die Anlage 6211 Chemische Fabrik Uetikon am See enthält, offenbart sich das dringende Bedürfnis, den einzigartigen historischen Teil des Flugplatzes Dübendorf als Wiege der Schweizer Luftfahrt in die Liste der schützenswerten Ortsbilder von nationaler oder gar internationaler Bedeutung aufzunehmen.

Aktuelle Situation des historischen Geländes und der historischen Anlagen des Flugplatzes Dübendorf



Die Substanz der historischen Anlage (1932) und der Gebäude (ab 1916) ist grösstenteils gut erhalten





Arbeitskreis Denkmalpflege
Groupe de travail protection du patrimoine
Gruppo di lavoro protezione del patrimonio

Arbeitskreis Denkmalpflege AKD
Christian Coradi, Co-Präsident
Amt für Denkmalpflege Thurgau
Ringstrasse 16
8510 Frauenfeld

christian.coradi@sunrise.ch
+41 58 345 67 07

Herrn Bundesrat
Alain Berset
Eidg. Departement des Innern EDI
Inselgasse 1
3003 Bern

Zürich, 15.3.2019

Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung VISOS

Vernehmlassungsverfahren: Stellungnahme des AKD, eingereicht per Mail an marcia.haldemann@bak.admin.ch

Sehr geehrter Herr Bundesrat Berset

Der Arbeitskreis Denkmalpflege (AKD) ist die Vereinigung der Angestellten an öffentlichen Fachstellen der Schweiz in den Bereichen Denkmalpflege und Kulturgütererhaltung. Er ist ein Diskussionsforum für fachspezifische und berufsständige Fragen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern dieser Institutionen.

Wir bedanken uns für die Einladung zum Vernehmlassungsverfahren und unterbreiten Ihnen gerne unsere Stellungnahme.

Der AKD begrüsst explizit die Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung VISOS. Das Bundesinventar ISOS ist für das gesamte baukulturelle Erbe der Schweiz von grosser Bedeutung. Es betrifft historische Bauten und Stätten, die in bedeutendem Mass zum Orts- und Stadtbild gehören und durch ihre Erwähnung im ISOS als Denkmäler registriert sind. In seiner Funktion als zu berücksichtigende Grundlage im Rahmen der raumplanerischen Interessenabwägung und der Urteilsfindung der Leitbehörden trägt das ISOS wesentlich zum Schutz des baukulturellen Erbes bei. Eine Revision der dazugehörigen VISOS erachten wir als zeitgemäss und angesichts des hohen Alters der Verordnung auch als vordringlich.

Der AKD begrüsst aus den folgenden übergeordneten Gründen die Totalrevision der VISOS:

- Die revidierte VISOS findet nach ihrem Inkrafttreten auch auf die Objekte, die gemäss der früheren VISOS inventarisiert wurden, Anwendung, was die Umsetzung erleichtert. Die VISOS legt eine differenzierte und in der Praxis bewährte Beurteilung der Ortsbilder vor.
- Mit der neuen VISOS werden die drei Verordnungen zu den Bundesinventaren nach Art. 5 NHG (VISOS, VBLN, VIVS) strukturell und inhaltlich übereinstimmen, da der vorliegende Entwurf an die beiden anderen angeglichen wurde. Das erhöht die Rechtstransparenz und damit die Legitimität der drei Bundesinventare.
- Der bisherige Inhalt der VISOS wurde von 6 auf 16 Artikel ergänzt. Trotzdem ist die VISOS noch immer überschaubar. Neu sind die Kriterien hinsichtlich der aufzunehmenden Objekte (Art. 8 VISOS, sog. Legaldefinitionen der Schutzobjekte) sowie die methodischen Bewertungsgrundsätze, inklusiv die Erhaltungsziele (Art. 5-9 VISOS) aufgeführt. Diese werden der Öffentlichkeit zugänglich gemacht und erhöhen so die Akzeptanz des ISOS.
- Im Weiteren enthält die VISOS Bestimmungen zur Berücksichtigung des ISOS bei der Erfüllung von Bundesaufgaben (Art. 10 VISOS) und ergänzt die Regelung betreffend die kantonalen Planungen (Art. 12 VISOS). Mit diesen beiden Bestimmungen wird der Charakter des ISOS als Fachinventar, das bei Planungen als Entscheidungsgrundlage dient, bestätigt. Damit werden Planungssicherheit und Transparenz für Vorhaben und Investitionen in schützenswerten Ortsbildern in formeller Hinsicht erhöht. Die Regelung und Festsetzung der bestehenden Grundlagen, Kriterien und Beurteilungsmethodik auf Verordnungsstufe verbessern die Anwendungssicherheit für Gemeinden sowie Planer und erhöhen die Rechtssicherheit für Eigentümer.

Wir haben folgende Kommentare zu einzelnen Artikeln:

- Der AKD begrüsst, dass durch den Ausbau von Art. 1 (Abs. 2 und 3) bezüglich der Zuständigkeiten für das ISOS und die Angaben, wo und in welcher Form die grundlegenden Informationen zu den Entscheidungskriterien für eine Inventarisierung zu finden sind, Klarheit und damit erhöhte Transparenz geschaffen wird. Durch die in Art. 2 erfasste Regelung der Publikation des Inventars wird dessen Zugänglichkeit verbessert. Dies ist insbesondere für den Umgang mit dem ISOS durch die kantonalen und kommunalen Behörden wichtig.
- Der umfassende Art. 5 umschreibt die wesentlichen Begrifflichkeiten. Zunächst wird in Abs. 1 festgehalten, dass das ISOS sich auf Ortsbilder bezieht, wobei in Abs. 2 eine Definition von Ortsbild und in Abs. 3 von Ortsbildteilen folgt. Dies erlaubt verschiedene, höchst willkommene Klärungen. So werden für Ortsbilder wie auch Ortsbildteile, Freiflächen und Zwischenräume, die ein Ortsbild mitprägen, ausdrücklich miterfasst. Damit

wird dem Umgebungsschutz neu vermehrt Rechnung getragen werden können. Bei den Ortsbildteilen wird in Abs. 4 zwischen Ortsbildteilen mit «intrinsischem» (lit. a) und solchen mit «extrinsischem» (lit. b) Wert unterschieden, was zweifellos klärend wirkt und sachgerecht ist. Allerdings wird die Lesbarkeit durch die Verwendung von wenig gängigen Begriffen eher behindert. Wir regen daher an, eine etwas einfachere Leseart zu wählen. Dies dürfte insbesondere die Verständlichkeit und damit die Anwendung durch die Bewilligungsbehörden fördern.

- Art. 6 bis 9 halten die Kriterien für eine Inventarisierung fest und schaffen damit Transparenz. Der AKD begrüsst auch, dass in den Art. 6 und 7 die verschiedenen Siedlungskategorien des ISOS definiert werden. Die Verankerung der in Art. 8 aufgeführten Kriterien für die Bewertung der Ortsbilder, also der Objekte des ISOS, in der Verordnung ist eine wichtige Neuerung. Auch die in Abs. 4 erwähnten archäologischen, geschichtlichen und volkskundlichen Werte als zusätzliche, ergänzende Entscheidungskriterien sind zielführend. Allerdings muss für die genaue Kenntnis der Umschreibung aller Kriterien der Begleittext zur Vernehmlassungsvorlage konsultiert werden. Es stellt sich die Frage, ob dieser im Interesse der höheren Transparenz in den Verordnungstext einfließen sollte.
- In Art. 9 und 10 folgen zentrale Bestimmungen über die Schutzkriterien und Erhaltungsziele. Diese werden in Art. 9 Abs. 4 lit. a-c in die schon bisher geltenden Kategorien A/B/C gegliedert. Dabei wäre zu wünschen, dass schon in der VISOS genauer definiert würde, was mit «Erhalten der Substanz» (A), «Erhalten der Struktur» (B) und «Erhalten des Charakters» (C) gemeint ist. Im Begleittext werden diese Begriffe zwar erläutert, doch wäre es sinnvoll, im Interesse der grösseren Klarheit die drei Abstufungen von Erhaltungszielen in Art. 9 Abs. 4 lit. a-c direkt zu umschreiben. Damit liesse sich die Verständlichkeit und damit wohl auch die politische Akzeptanz des ISOS wohl noch verbessern.
- In Art. 10 werden die Auswirkungen der Schutzziele geregelt, und zwar im Fall von Eingriffen bei der Erfüllung von Bundesaufgaben. Zu begrüssen ist die Regelung in Abs. 3, wonach bei gemäss Art. 1 zulässigen minimalen Eingriffen, mehrere aufeinanderfolgende oder sonst zusammenhängende Eingriffe, selbst wenn sie für sich allein zulässig wären, in ihrer kumulierten Wirkung auf das Schutzobjekt zu beurteilen sind. Explizit begrüsst der AKD Abs. 4, welcher eine Interessenabwägung und die anzustrebende Minimierung der Eingriffe und grösstmögliche Schonung verlangt.
- Zu begrüssen ist ferner die in Art. 11 festgehaltene Pflicht der allerdings nicht genauer umschriebenen Behörden, Beeinträchtigungen des inventarisierten Ortsbildes «bei jeder sich bietenden Gelegenheit» zu vermindern oder zu beheben. Diesem Artikel könnte grosse Bedeutung zukommen. Die Bestimmung ist jedoch – sollte sie tatsächlich die angestrebte Wirkung entfalten – äusserst knapp ausgefallen. Wir geben zu bedenken, dass eine detailliertere Regelung, welche Behörde unter welchen Voraussetzungen und in welchem Verfahren was vorzukehren hat, Klarheit schaffen könnte.

- Art. 12 verlangt schliesslich, dass die Kantone das ISOS bei ihren Planungen zu berücksichtigen haben und dieses namentlich in die Richt- und Nutzungspläne einfließt. Dies stärkt aus Sicht des AKD die Stellung des ISOS als Planungsinstrument nachhaltig und ist daher explizit zu begrüßen. Es stellt sich allerdings die Frage, ob die Regelung in dieser Form genügt oder ob das ISOS nicht explizit als obligatorisch zu verwendende Grundlage in Planungs- und Bewilligungsverfahren zu beachten wäre, um eine Stärkung des ISOS in Kantonen und auch Gemeinden zu erzielen. Dies könnte auch die Unklarheit bezüglich der in die Pflicht genommenen Behörden in Art. 11 (s.o.) klären.

Mit der Totalrevision wird die Verordnung als gesetzliche Grundlage für das ISOS der in den vergangenen Jahren konsolidierten Rechtsprechung angepasst, womit diese kodifiziert wird, was zu verstärkter Rechtssicherheit führt.

Angesichts des politischen Druckes begrüsst der AKD die Vereinheitlichung der Methodik, die zu einer gewissen Vergleichbarkeit führen wird. Bauliche Entwicklungen und Investitionen sind auf Planungs- und Rechtssicherheit angewiesen, um effizient zu sein. Dazu leistet das ISOS in den schützenswerten Ortsbildern einen wichtigen Beitrag und die revidierte VISOS verbessert unseres Erachtens die Transparenz. Zudem wird mit der Aufnahme von Kriterien hinsichtlich der zu erfassenden Objekte (Art. 8 VISOS, sog. Legaldefinitionen der Schutzobjekte) sowie der Erwähnung der Grundsätze zur Bewertung von Ortsbildern und deren Teilen und deren Erhaltungszielen (Art. 5-9 VISOS) die Forderung von Nationalrat Fabio Regazzi (17.4308 Bewertung von Bauwerken und Ortsbildern hinsichtlich Aufnahme ins Isos. Kriterien klären) einen verbindlichen Kriterienkatalog in die VISOS aufzunehmen, bereits eingelöst. Wir sind überzeugt, dass die VISOS einen gewichtigen Beitrag zur Entwicklung einer qualitätsvollen Siedlungsentwicklung nach Innen darstellen wird. Gerade im Hinblick auf den vorgesehenen Mechanismus des Planungs- und Kompensationsansatzes ist eine verbindliche, klare und transparent erstellte qualitative Beurteilungsgrundlage unumgänglich.

Wir bedanken uns für die Aufmerksamkeit, die Sie unserer Stellungnahme entgegenbringen. Im Sinne der Stärkung und einer vereinfachten Anwendung des ISOS hoffen wir, dass die VISOS – idealerweise mit den angeregten Anpassungen – bald genehmigt wird und in Kraft tritt.

Freundliche Grüsse



Christian Coradi
Co-Präsident Arbeitskreis Denkmalpflege (AKD)

per Mail an isos@bak.admin.ch

Eidgenössisches Departement des
Innern EDI
Inselgasse 1
3003 Bern

Zürich, 15. März 2019

Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS). Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme mit Frist bis am 15. März 2019. Die Bauwirtschaft ist von dieser Vorlage betroffen. 70 Verbände wie SIA, usic, Baumeisterverband, Entwicklung Schweiz, Verbände aus dem Ausbaugewerbe sowie Produktion & Handel sind Mitglied von bauen-schweiz: Zusammen vereinen wir 500'000 Arbeitsstellen und 65 Milliarden Franken Umsatz (10 % des BIP). bauen-schweiz setzt sich ein für eine koordinierte Raumplanung und übernimmt Verantwortung für den Lebensraum Schweiz. Gerne äussern wir uns wie folgt:

I. Nebst Bewahren gehört auch Entwickeln zur Baukultur

Das ISOS kann einen wertvollen Beitrag zu baukulturell hochstehender Planung leisten; gerade seitens der Planer geniesst das ISOS eine hohe Wertschätzung. Dessen Hauptanliegen besteht in der hochwertigen Siedlungsentwicklung nach Innen. Die Siedlungsentwicklung nach Innen kann nur gelingen, wenn bestehende Qualitäten berücksichtigt und neue Qualitäten geschaffen werden. Dies ist für die Bauwirtschaft eine Chance, indem planerisch und baulich zum Erhalt und zur Weiterentwicklung der Baukultur in einem vom ISOS erfassten Dorfkern beigetragen wird (z.B. durch entsprechende Gestaltung der Dachbauten).

Entscheidend ist, wie die Behörden mit dem ISOS umgehen und ob ein frühzeitiger, lösungsorientierter Einbezug mit den Beteiligten gelingt. Wir fordern, dass der Schutzbereich entsprechend der Schutzwürdigkeit klar getrennt bzw. abgestuft wird und keine unverhältnismässige Unterschutzstellung (z.B. von zweiten, nicht mehr unmittelbar zum Dorfkern gehörenden und nicht besonders schützenswerten Gebäudereihen) erfolgt; ebenso sollen die Grundeigentümer bei der Erfassung bzw. Bewertung in geeigneter Weise einbezogen werden. Eine bauliche, qualitativ gute Entwicklung, sei es durch Sanierungen, Um- oder (Ersatz-)Neubauten, soll ohne überbordende Auflagen möglich sein. Nebst Bewahren ist Entwickeln für die Baukultur wesentlicher Bestandteil.

II. Umfassende Interessenabwägung statt Vorrang einzelner Interessen

Im konkreten Anwendungsfall sind bei Bauvorhaben im Bereich des ISOS neben dessen Schutzgedanken immer mehrere öffentliche und private Interessen wie etwa der Wohnungsbau zu berücksichtigen und abzuwägen. Dabei sollte auf allen Stufen der Planung und Anwendung zwingend eine Gesamtinteressenabwägung stattfinden, ohne dass ein spezielles

Interesse per se den Vorrang erhält. Die Ziele der Inneren Verdichtung und der Siedlungsentwicklung als Ganzes müssen in der Interessensabwägung das entsprechende Gewicht erhalten, damit die Kantone und Gemeinden den nötigen Spielraum im Bereich der baulichen Entwicklung beibehalten können. Eine verstärkte Interessenabwägung zwischen Schutz und Nutzung in der Raumplanung ist zwingend und dringend notwendig.

III. Planungssicherheit schaffen

Für Behörden, Planer und Investoren ist essentiell, dass in der konkreten Umsetzung möglichst grosse Rechts- und Planungssicherheit besteht. Der Instrumentalisierung des ISOS durch Einsprachen muss Einhalt geboten werden. Die Verantwortung der Fachstellen und der zuständigen Behörden muss untermauert werden. Es soll Anrecht auf verbindliche Vorprüfung der Fachstellen bereits im Prozess vor dem Einreichen einer Baubewilligung bestehen. So wird Planungssicherheit geschaffen. Es ist frustrierend (und teuer), wenn die Konflikte erst im Baubewilligungsverfahren zu Tage treten, also nachdem für die Bauvorhaben schon viel Aufwand betrieben wurde. Die Bauwirtschaft ist an einer frühzeitigen Auseinandersetzung und der Herbeiführung guter Lösungen interessiert.

IV. Revisionsbedarf

Wir erachten die Verordnungsrevision unter dem Aspekt des Legalitätsprinzips grundsätzlich als notwendig. Dabei sollte die VISOS mit den Schwesterverordnungen des BLN und des IVS inhaltlich und strukturell harmonisiert und die wesentlichen Grundsätze der Aufnahmemethode auf Ebene der Verordnung verankert werden.

Der Zeitpunkt der Revision ist jedoch fraglich: Die Diskussion um die Stellung des Ortsbildschutzes ist gerade im Zusammenhang mit der Zielerreichung und der Umsetzung der Siedlungsentwicklung nach Innen in der Schweizer Raumplanung hochaktuell. Die Thematik findet politisch sowohl auf nationaler wie auch auf kantonaler Ebene grosse Beachtung und bedarf unter den in den letzten Jahren veränderten Ausgangslage einer fundamentalen Diskussion unter den involvierten Bereichen und Stakeholdern über Grundsatzfragen (wie Abwägung von Interessen, kausale Zusammenhänge von Bauvorhaben und Bundesaufgaben, Gewichtung der Gutachten der ENHK für die Rechtsprechung sowie generell bessere Verständlichkeit, Nachvollziehbarkeit und Transparenz).

Solange keine Verbesserung im Umgang mit dem ISOS erfolgt, liegt das Inventar selbst ebenfalls im Fokus der Debatte. Die Diskussion über den Stellenwert und die Umsetzung des ISOS ist auch in der Bauwirtschaft noch branchenübergreifend zu führen, weshalb bauenschweiz als Dachorganisation der Bauwirtschaft zu den einzelnen Artikeln nicht Stellung nimmt.

Besten Dank für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

bauenschweiz



Benjamin Wittwer
Direktor

Herrn Bundesrat Alain Berset
Vorsteher des Eidgenössischen
Departements des Innern EDI
Inselgasse 1
3003 Bern

per Mail an

marcia.haldemann@bak.admin.ch

Zürich, 14. März 2019

Vernehmlassung zur Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS)

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Frau Direktorin

Gerne nimmt BirdLife Schweiz wie folgt zur VISOS Stellung. Diese ist wichtig auch als „Schwester“ der VBLN.

Durch die präzisere Umschreibung der Kriterien und Inhalte wird die Sichtbarkeit des ISOS erhöht.

Zu einzelnen Artikeln haben wir verschiedene Anregungen, die wir Ihnen im Folgenden unterbreiten.

In Art. 1 ist der *Absatz 1* wörtlich aus der bisherigen Fassung übernommen. In den *Absätzen 2 und 3* wird hingegen transparent gemacht, wer für das ISOS zuständig ist. Ebenso wird präzisiert, wo die Kriterien zur Aufnahme in das ISOS und damit die Zuerkennung nationaler Bedeutung zu finden sind.

Demselben Ziel dient Artikel 2. Durch die neu geregelten Formen der Publikation wird die Zugänglichkeit und damit die Sichtbarkeit des ISOS markant erhöht. Dies dürfte einen guten Teil der bisher gegenüber dem ISOS geäusserten Vorbehalte entkräften.

In Artikel 3 wird präziser als bisher umschrieben, dass das EDI für *geringfügige Änderungen* der Umschreibung der Objekte zuständig sein soll. Dabei wird eine pragmatisch sinnvolle Umschreibung aufgenommen, was unter «*geringfügig*» zu verstehen ist. Auch diese Präzisierung ist sehr zu begrüssen.

Der bisherige Artikel 4 präzisierte, dass die kantonalen Ortsbildinventare durch das ISOS nicht berührt werden. Dies ist eine absolute Selbstverständlichkeit, auch vor dem Hintergrund von Art. 78 Abs. 1 BV, wonach für den Natur- und Heimatschutz in erster Linie die Kantone zuständig sind. Es ist daher zu begrüßen, dass diese überflüssige Bestimmung aufgehoben wird. Demgegenüber bestimmt der neue Art. 4 in Abs. 1, dass die Kantone bzw. ihre Fachstellen bei der Überprüfung und Bereinigung des ISOS sowie bei geringfügigen Änderungen im Sinne von Art. 3 einzubeziehen sind. Zu begrüßen ist, dass in Abs. 2 die Kantone ermächtigt werden, weitere Kreise einzubeziehen.

Besonders zu begrüßen ist der neue Artikel 5. Zunächst wird in Abs. 1 festgehalten, dass das ISOS sich auf Ortsbilder bezieht, wobei in Abs. 2 eine Definition von Ortsbild und in Abs. 3 von Ortsbildteilen folgt. Dies erlaubt verschiedene höchst willkommene Klärungen. So werden für Ortsbilder wie auch Ortsbildteile Freiflächen und Zwischenräume, die ein Ortsbild mitprägen, ausdrücklich miteingefasst. Allzu oft und allzu lange wurde Ortsbildschutz auf Gebäude fokussiert ohne zu berücksichtigen, dass deren Wirkung wesentlich von den unbebauten Flächen in ihrer Nahumgebung mitgeprägt wird. Bei den Ortsbildteilen wird in Abs. 4 zwischen Ortsbildteilen mit *intrinsischem* (lit. a) und solchen mit *extrinsischem* (lit. b) Wert unterschieden, was zweifellos klärend wirkt und sachgerecht ist. *Wir wünschen jedoch, dass diese Fremdwörter inhaltlich umschrieben werden.* In Anlehnung an die Definition der beiden Begriffe, wie sie im Entwurf (Art. 5 Abs. 4 lit. a und b) an sich bereits enthalten ist, könnte man beispielsweise von «*Ortsbildteilen mit Eigenwert*» (lit. a) und von «*Ortsbildern mit indirektem Wert*» (lit. b) sprechen. Von inhaltlicher Bedeutung wäre diese Anpassung nicht, aber sie könnte dazu beitragen, die Verständlichkeit der VISOS zu erhöhen.

Sehr zu begrüßen ist, dass in den Artikeln 6 und 7 die verschiedenen Siedlungskategorien des ISOS definiert werden. In Artikel 8 folgt eine Aufzählung der Kriterien für die Bewertung der Ortsbilder, also der Objekte des ISOS. Wichtig sind dabei die Grundsätze der *vergleichenden Bewertung* im Vergleich zu anderen Ortsbildern derselben Kategorie (Abs. 1), der *Gleichbehandlung der Objekte* innerhalb ihrer jeweiligen Kategorie (Abs. 2) und der massgeblichen Kriterien (Abs. 3), nämlich ihrer topographischen, räumlichen und architekturhistorischen Qualitäten (Abs. 3 lit. a-c). Weiter werden in Abs. 4 (lit. a-c) weitere Kriterien genannt, die ergänzend berücksichtigt werden können, nämlich der archäologische, der geschichtliche und der volkskundliche Wert. Im Begleittext zur Vernehmlassungsvorlage werden Umschreibungen dieser Kriterien formuliert. *Im Interesse der höheren Transparenz wäre es zweckmässiger, diese im Verordnungstext selber oder einem Anhang festzuhalten.*

Inhaltlich kodifizieren die Art. 5-8 die bisherige Praxis. Neu wird diese jedoch in verständlicher Form zugänglich gemacht, womit bisherigen Vorbehalten gegenüber dem ISOS Rechnung getragen wird.

In Art. 9 und 10 folgen wichtige Bestimmungen über die Schutzkriterien und Erhaltungsziele. Diese werden in Art. 9 Abs. 4 lit. a-c in die schon bisher geltenden Kategorien A/B/C gegliedert. *Dabei sollte schon in der VISOS genauer definiert werden, was mit «Erhalten der Substanz» (A), «Erhalten der Struktur» (B) und «Erhalten des Charakters» (C) gemeint ist.* Im Begleittext werden diese Begriffe zwar erläutert, doch sollten diese drei Abstufungen von Erhaltungszielen aus Gründen der grösseren Klarheit in Art. 9 Abs. 4 lit. a-c definiert werden. Vor allem die Abgrenzung zwischen den einzelnen Erhaltungszielen – insbesondere zwischen B und C – ist in der Praxis nicht ohne weiteres einsichtig. *Hier könnte das ISOS durch eine bessere Umschreibung an Durchschlagskraft gewinnen.*

In Art. 10 begrüßen wir die Regelung in Abs. 3, wonach bei an sich zulässigen minimalen Eingriffen, die gemäss Abs. 1 zulässig sind, sobald ein überwiegendes Interesse ihrer ungeschmälernten Erhaltung entgegensteht, mehrere aufeinanderfolgende oder sonst zusammenhängende Eingriffe, selbst wenn sie je für sich allein zulässig wären, in ihrer *kumulierten* Wirkung auf das Schutzobjekt zu beurteilen sind.

Bekanntlich spielt das ISOS bei der Erfüllung von Bundesaufgaben – ganz anders als das BLN – eine eher untergeordnete Rolle. Wichtiger ist in der Praxis seine Bedeutung auf der Ebene der Kantone (oder allenfalls der Gemeinden), zumal der Ortsbildschutz im Zeichen der Verdichtung und der zunehmenden Verlagerung der Bautätigkeit in bereits überbaute Gebiete unter immer stärkeren Druck gerät. Gefordert sind hier in erster Linie die Kantone und Gemeinden im Rahmen der kantonalen und kommunalen Richt- und Nutzungsplanung einerseits, andererseits aber auch bei konkreten Bauvorhaben. Der Regelung in Art. 12 wird daher besondere Bedeutung zukommen. Der Entwurf setzt hier die Vorgaben der neueren Rechtsprechung des Bundesgerichts um, in Abs. 1 von Art. 12 vor allem für die kantonalen Richtpläne und in Abs. 2 für die Nutzungspläne. *Wir wünschen jedoch eine präzisierende Bestimmung (beispielsweise in einem Absatz 3), wonach bei der Auslegung kantonalen Richt- oder kommunaler Nutzungspläne das ISOS heranzuziehen ist, um die Zulässigkeit von Bauvorhaben zu beurteilen.*

In Art. 11 wird der Grundsatz aufgestellt, dass die zuständigen Behörden (offenbar aller Stufen) bei jeder sich bietenden Gelegenheit zu prüfen haben, ob bereits entstandene Beeinträchtigungen von ISOS-Objekten beseitigt oder in ihrer Wirkung vermindert werden können. Angesichts der immer grösseren Zahl von «Bausünden» in oder im Umfeld von geschützten Ortsbildern wird dieser Bestimmung grosse und zunehmende Bedeutung zukommen. Allerdings ist die Regelung in Art. 11 sehr knapp gehalten, was ihre praktische Wirkung verringern dürfte. Es wäre wesentlich *detaillierter zu regeln, welche Behörde unter welchen Voraussetzungen und in welchem Verfahren allenfalls was vorzukehren hat*. Für die Zukunft wäre eine dahingehende Klärung des Regelwerks geboten.

Freundliche Grüsse

BirdLife Schweiz



Werner Müller, Geschäftsführer

isos@bak.admin.ch

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Inselgasse 1
3003 Bern

Bern, 15. März 2019

**Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS)
Stellungnahme der BPUK**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 30. November 2018 hat Bundesrat Alain Berset ein Vernehmlassungsverfahren zur Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS) eröffnet. Die Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz BPUK nimmt dazu gerne Stellung.

I. Handlungsbedarf ISOS und generelle Bemerkungen

Die BPUK beschäftigt sich seit einigen Jahren vertieft mit dem NHG und insbesondere der Frage der Interessenabwägung. Sie hat sich deshalb am 27. November 2018 mit einem Schreiben an die beiden Bundesräte Alain Berset und Doris Leuthard gewandt. Im Schreiben wird der aktuelle Handlungsbedarf im NHG aus Sicht der Kantone erläutert. Die BPUK hat vorgeschlagen, einen Runden Tisch durchzuführen, um ein gemeinsames Mandat für ein Arbeitspaket zu definieren. Mit Schreiben vom 27. Februar 2019 haben Bundesrätin Sommaruga und Bundesrat Berset die Anfrage positiv beantwortet. Der Runde Tisch bietet die Gelegenheit, ein gemeinsames Verständnis zu schaffen und für das ISOS eine möglichst hohe Praxistauglichkeit und Akzeptanz zu erreichen. Vor diesem Hintergrund schlägt die BPUK vor, die Totalrevision der VISOS bis nach der Durchführung des Runden Tisches zu sistieren.

Die BPUK begrüsst grundsätzlich, dass der Bundesrat mit der Totalrevision der VISOS bessere gesetzliche Grundlagen für die Anwendung des ISOS schaffen will. Die Revision schafft Transparenz und Rechtssicherheit. Die Harmonisierung mit den bestehenden Verordnungen zum Landschaftsschutz (VBLN) und den historischen Verkehrswegen (VIVS) ist grundsätzlich sinnvoll. Der vorliegende Entwurf nimmt jedoch die Anliegen, welche die Kantone im Zusammenhang mit der Interessenabwägung und der Methode zum ISOS geäußert haben, wie auch die deutlichen Voten aus der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerats (UREK-S) zu wenig auf. Die BPUK setzt sich deshalb dafür ein, dass die Verordnung im Sinne der nachfolgenden Vorschläge überarbeitet wird.

Antrag: Die Totalrevision der VISOS ist zu sistieren und es ist zunächst ein partnerschaftlicher Prozess zwischen Bund und Kantonen zum aktuellen Handlungsbedarf rund um das ISOS zu initiieren.

II. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

Die BPUK erachtet den ergebnisoffenen Dialog zwischen Bund und Kantonen als zentral. Die nachfolgenden Äusserungen und Vorschläge ersetzen diesen nicht.

a. Einbezug der Kantone; Artikel 4

Die Überprüfung und Bereinigung des ISOS bedingt eine Koordination der verschiedenen Fachstellen in den Kantonen. Die Organisation der Grundlagenerarbeitung, Meinungsbildung und die Gewichtung der kantonsinternen Stellungnahmen ist von Kanton zu Kanton verschieden. Aus diesem Grund ist es angezeigt, den Einbezug der kantonalen Fachstellen nicht direkt, sondern über die Kantone als zuständige Organe sicherzustellen. Eine Delegation an die Fachstellen ist sodann möglich und auch sinnvoll – z.B. für die Erarbeitung und Anpassung, währenddem die Zusammenarbeit und Anhörung eher Sache der politischen Organe sein dürfte. Mit einer entsprechenden Umformulierung der Bestimmung wird der Organisationshoheit der Kantone besser Rechnung getragen.

Die Schwesterverordnung VBLN verpflichtet die Kantone, dafür zu sorgen, dass die Öffentlichkeit bei der Revision der Überprüfung des ISOS in geeigneter Art und Weise einbezogen wird. In der VISOS wird nun festgehalten, dass die Kantone über die Konsultation weiterer Kreise entscheiden. Die Differenz in der Formulierung wird nicht begründet. Wichtig ist, dass den Kantonen für den Einbezug der Gemeinden genügend Zeit eingeräumt wird und sie sich auf eine gesetzliche Grundlage berufen können, um die dafür notwendigen Fristen einzufordern.

Antrag zu Artikel 4

1 Bei der Überprüfung und Bereinigung des ISOS im Sinne von Artikel 5 Absatz 2 NHG sowie der geringfügigen Änderungen von Objektschreibungen nach Artikel 3 dieser Verordnung sind **die Kantone** möglichst frühzeitig einzubeziehen.

Absatz 2 ist zu überprüfen und zu bereinigen, so dass der Einbezug der Gemeinden mit grosszügig bemessenen Fristen sichergestellt werden kann.

b. Gesetzessprache; Artikel 5

Das ISOS richtet sich an Behörden aller Stufen, immer mehr aber auch an Private, welche die Inventare bei Bauprojekten berücksichtigen müssen. Auch diese müssen in der Lage sein, sich mit wenig Ressourcen zurecht zu finden. Vor diesem Hintergrund ist darauf zu achten, dass die Verordnungstexte zugänglich und einfach formuliert sind. So sind beispielsweise die Begriffe intrinsisch und extrinsisch nicht geläufig. Der Text ist so anzupassen, dass er nicht nur von Fachleuten und ohne Bezug weiterer Materialien verstanden wird. Dieses Anliegen wurde explizit auch vom Städte- und Gemeindeverband geäussert.

Antrag

Die Formulierung der Verordnung ist zu vereinfachen, so dass sie ohne Bezug weiterer Materialien verständlich ist.

c. Inventarisierung von Grossstädten; Artikel 6

Die Inventarisierung von Grossstädten nach der Methode ISOS ist aufwändig und führt zu unbefriedigenden Resultaten. Es ist fraglich, ob der Anspruch nach flächenhafter Inventarisierung in Grossstädten gleich gehandhabt werden kann, wie in kleineren Städten. Gerade Grossstädte weisen oftmals eigene kompetente Fachstellen auf, welche sich mit grosser Sorgfalt der Inventarisierung widmen. Wenn diese im Ergebnis nach eingehender Analyse vor Ort zu deutlich anderen Erkenntnissen bezüglich Erhaltungszielen gelangen, stellt dies die ISOS-Inventarisierung in Frage und untergräbt damit dessen Glaubwürdigkeit. Die Schweizerische Raumplanerkonferenz KPK hat das Anliegen, für Grossstädte eine eigene Inventarisierungskategorie zu schaffen, wiederholt eingebracht, wurde jedoch nicht gehört. Die BPUK erwartet, dass im Rahmen der VISOS eine Auseinandersetzung mit dieser Thematik stattfindet.

Antrag zu Artikel 6

Die Einführung einer Siedlungskategorie für Grossstädte ist gemeinsam mit den Städten zu prüfen und gegebenenfalls umzusetzen.

d. Interessenabwägung; Artikel 10 Abs. 1 und 2

Dieser Artikel hält fest, dass – wenn sich zwei gleichwertige Interessen gegenüberstehen – automatisch das Interesse am Erhalt des ISOS-Objekts den Vorrang erhält. Diese Interpretation widerspricht Artikel 6 NHG, welches ein Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung im Sinne der Inventare zulässt, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen entgegenstehen. Bei gleichwertigen Interessen darf die Behörde folglich ihr Ermessensspielraum nutzen. Die Einschränkung in der Verordnung ist nicht zulässig. Sie tangiert die Handlungsspielräume der Kantone erheblich und muss korrigiert werden.

Antrag zu Artikel 10 Abs. 1 und 2

1 Eingriffe, die keine Auswirkungen auf die Erreichung der Erhaltungsziele haben, stellen keine Beeinträchtigung der Objekte dar und sind zulässig. Ebenfalls zulässig sind geringfügige Beeinträchtigungen eines Objekts, wenn sie sich durch ein Interesse rechtfertigen lassen, das **gleich- oder höherwertig** ist als das Interesse am Schutz des Objekts.

2 Schwerwiegende Beeinträchtigungen eines Objekts im Sinne von Artikel 6 Absatz 2 NHG sind zulässig, wenn sie sich durch ein Interesse von nationaler Bedeutung rechtfertigen lassen, das **gleich- oder höherwertig** ist als das Interesse am Schutz des Objekts.

e. Beschränkung auf das Mindestmass und Ersatz; Artikel 10 Abs. 4

Das ISOS ist dynamischer als das BLN, namentlich entstehen im Laufe der Zeit neue schützenswerte Objekte. Im BLN ist dies nicht möglich. Aus diesem Grund rechtfertigt sich die strenge Formulierung im BLN. Bei Eingriffen in Objekte des ISOS kommt der Baukultur eine grosse Bedeutung zu; dieser Begriff wird jedoch nicht aufgenommen. Die Formulierung aus dem BLN, wonach *"für angemessenen Ersatz, wenn möglich im gleichen Objekt, zu sorgen"* ist, lässt sich auf das ISOS nicht übertragen. Der Absatz ist zu überarbeiten.

Dabei ist zu beachten, dass die Ergreifung von Ersatzmassnahmen zwingend die Mitwirkung anderer Grundeigentümer voraussetzt und so erfahrungsgemäss nur schwer umsetzbar ist. Der Fokus muss damit auf den Wiederherstellungsmassnahmen liegen. Damit diese die Realisierung eines Vorhabens nicht übermässig erschweren, ist der Begriff der Wiederherstellungsmassnahme bzw. der Kreis der zulässigen

Massnahmen weit auszulegen. Es gilt in diesem Zusammenhang zu beachten, dass das Gesetz bei jedem Eingriff bereits eine umfassende und unter Umständen qualifizierte Interessenabwägung voraussetzt. Damit ist sichergestellt, dass nicht leichtfertige Eingriffe erfolgen können. Eine zusätzliche Erschwerung durch die Forderung von unrealistischen Wiederherstellungs- bzw. Ersatzmassnahmen ist daher in jedem Fall zu vermeiden.

Antrag zu Artikel 10 Abs. 4

Absatz 4 ist zu überarbeiten; es sind eigenständige, dem ISOS angepasste Formulierungen zu finden. Es dürfen keine unrealistische Wiederherstellungs- bzw. Ersatzmassnahmen gefordert werden.

f. Bundesaufgaben und nationale Interessen; Artikel 10

Durch die Rechtsprechung des Bundesgerichts wurde der Umfang der Bundesaufgaben in den letzten zwanzig Jahren stetig erweitert (vgl. beispielsweise Entscheid bezüglich Beschwerdebefugnis gegen Einzonungen; BGE 142 II 509). Die Entwicklung scheint nicht abgeschlossen. Problematisch ist dies insbesondere dort, wo zwischen dem nationalen Interesse und dem Objektgegenstand kein kausaler Zusammenhang besteht. Planungs- und Baubewilligungsverfahren – auch in Kombination mit Wettbewerbsverfahren – sind aufwändig und kostenintensiv, sowohl für die Investoren als auch für die Bewilligungsbehörden. Vor diesem Hintergrund ist es essentiell, dass möglichst grosse Rechts- und Planungssicherheit besteht. Eine systematische Analyse der Bundesaufgaben, der Anwendung bzw. Auslegung der Bundesaufgaben durch die Gerichte und deren Auswirkungen wäre deshalb geboten. Die Erläuterungen enthalten dazu eine nicht abschliessende Aufzählung. Die Frage der Kausalität wird nicht angesprochen. Damit bleiben viele Fragen unbeantwortet.

Parallel zur Bundesaufgabe haben sich auch die anerkannten nationalen Interessen entwickelt, z.T. auf Stufe Gesetz (Energiegesetz), zum Teil durch die Rechtsprechung des Bundesgerichts (Beschränkung des Siedlungsgebiets). Wenn ein nationales Interesse geltend gemacht werden kann, ist eine Interessenabwägung über die Zulässigkeit eines schweren Eingriffs zulässig. Obwohl die in Frage kommenden nationalen Interessen für die Interessenabwägung bei ISOS-Objekten eine zentrale Bedeutung haben, enthalten die Erläuterungen zur VISOS keine Ausführungen dazu. Es wird lediglich auf die Rechtsprechung verwiesen. Die Kernfrage im Bereich des ISOS ist, ob und in welchen Fällen die Innere Verdichtung und die Abstimmung von Siedlung und Verkehr – dazu gehört auch die Verkehrssicherheit – als nationale Interessen gelten. Diese Frage ist politisch zu entscheiden und kann nicht an die Gerichte delegiert werden. Erst im Nachgang kann die VISOS ausformuliert werden.

Antrag: Es ist eine systematische Analyse der heute anerkannten "Bundesaufgaben" und "nationalen Interessen" im Sinne des NHG durchzuführen. Die Totalrevision VISOS ist zu nutzen, um weitere nationale Interessen, die sich aufgrund von Bundesgesetzgebungen ergeben – insbesondere die Innere Verdichtung und die Abstimmung von Siedlung und Verkehr – gesetzgeberisch zu klären.

g. Begutachtung durch die Kommission; Artikel 10

Die Interessenabwägung hat einen engen Zusammenhang mit den Gutachten der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) bzw. der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege (EKD). Da die Gerichte dazu tendieren, bei der Interessenabwägung die Gutachten höher zu gewichten als andere, gleichwertige Grundlagen, schlägt die parlamentarische Initiative Eder eine Anpassung von

Art. 7 Abs. 3 NHG vor. Die Bestimmung soll wie folgt geändert werden: *Das Gutachten bildet eine der Grundlagen für die Entscheidbehörde, welche es in ihre Gesamtinteressenbeurteilung einbezieht und würdigt.* Im Bericht vom 20. März 2018 hält die Kommission dazu fest: *"Mit der Ergänzung des Art. 7 NHG durch einen neuen Abs. 3 soll der verfahrensrechtliche Stellenwert der Gutachten von ENHK und EKD präzisiert werden. Mit dieser Präzisierung wird die gängige Praxis, wonach Gutachten dieser beiden Kommissionen nicht als einzige, sondern als eine Grundlage unter anderen für den Entscheid über Vorhaben in Bundesinventarobjekten betrachtet werden, gesetzlich verankert. Damit wird die Rechtssicherheit im Rahmen der Bewilligungsverfahren gestärkt."* Die Auswertung der Vernehmlassung zeigte, dass diese Präzisierung von der Mehrheit der Teilnehmenden grundsätzlich positiv beurteilt wird. Es wird jedoch in Frage gestellt, ob die Anpassung des NHG verhältnismässig sei. Auch die BPUK war gespalten, ob sich der Rechtsetzungsaufwand für diese Präzisierung lohnt. Sie hat im erwähnten Schreiben an die Bundesräte Berset und Leuthard vorgeschlagen, die Bestimmung auf Verordnungsebene zu präzisieren, namentlich im Zusammenhang mit den Bestimmungen zum Stellenwert der Inventare und zur Interessenabwägung in der RPG2-Vorlage. In einer Stellungnahme vom 30. Januar 2019 hat der Bundesrat der vorgesehenen Anpassung des NHG zugestimmt. Die Totalrevision der VISOS ist mit diesen Arbeiten abzustimmen.

Antrag: Die VISOS ist mit den Entscheiden des Parlaments zur parlamentarischen Initiative Eder, wonach Gutachten der Kommissionen nicht als einzige, sondern als eine Grundlage unter anderen für den Entscheid über Vorhaben in Bundesinventarobjekten zu betrachten sind, abzustimmen.

h. Behebung von Beeinträchtigungen; Artikel 11

Diese Bestimmung verlangt, dass die zuständigen Behörden bei jeder sich bietenden Gelegenheit (also bei jeder Planung, bei jedem Baugesuch, bei jeder Konzessionserteilung oder übrigen Bewilligung) prüfen, inwieweit bestehende Beeinträchtigungen vermindert oder behoben werden können. Die Bestimmung verlangt von den Kantonen mit anderen Worten, die Wiederherstellung der Ortsbilder im Sinne des ISOS als Daueraufgabe aktiv zu bewirtschaften. Sie verletzt die raumplanungsrechtliche Besitzstandesgarantie. Die BPUK lehnt diese Bestimmung entschieden ab: Im Siedlungsgebiet ist eine solche Pflicht unverhältnismässig und schlicht nicht umsetzbar.

Antrag: Artikel 11 VISOS ist zu streichen.

i. Berücksichtigung des ISOS in der Richtplanung; Artikel 12

Das ISOS ist eine wichtige und wertvolle Grundlage für die Richt- und Nutzungsplanung. Die Kantone haben deshalb der im Entwurf der zweiten Revisionsetappe des Raumplanungsgesetzes (RPG2) vorgesehenen Anpassung von Artikel 6 Absatz 4 zugestimmt. Dieser lautet: *"Sie berücksichtigen insbesondere die Konzepte und Sachpläne des Bundes, die Richtpläne der Nachbarkantone, die Bundesinventare sowie regionale Entwicklungskonzepte und Pläne nach Massgabe ihrer Verbindlichkeit."* Die Präzisierung "nach Massgabe ihrer Verbindlichkeit" ist wichtig, weil Inventare nicht den gleichen Stellenwert und auch nicht die gleiche Legitimation besitzen wie Sachpläne, namentlich in Bezug auf die Mitwirkung der Kantone, der Gemeinden und der Bevölkerung. Absatz 1 ist entsprechend zu ergänzen, damit die Kongruenz zum Raumplanungsgesetz sichergestellt ist.

Antrag zu Artikel 12

1 Die Kantone berücksichtigen das ISOS bei ihren Planungen, insbesondere in der Richtplanung nach den Artikeln 6–12 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG), **nach Massgabe seiner Verbindlichkeit.**

Die BPUK dankt Ihnen für die Berücksichtigung dieser Hinweise. Sie wird sich in den nächsten Wochen mit Bundesrätin Sommaruga und Bundesrat Berset in Verbindung setzen bezüglich des Anliegens, den Handlungsbedarf im NHG gemeinsam zu klären und Lösungsvorschläge partnerschaftlich zu erarbeiten.

Freundliche Grüsse

**Bau-, Planungs- und
Umweltdirektoren-Konferenz BPUK**

Die Präsidentin



Jacqueline de Quattro

Die Generalsekretärin



Christa Hostettler

Kopie an:

- BPUK
- KPK
- EDK

isos@bak.admin.ch

Département fédéral de l'intérieur
Inselgasse 1
3003 Berne

Berne, le 15 mars 2019

Révision totale de l'Ordonnance concernant l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS)

Prise de position de la DTAP

Mesdames,
Messieurs,

Par courrier du 30 novembre 2018 le Conseiller fédéral Alain Berset a ouvert une procédure de consultation relative à la révision l'Ordonnance concernant l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS). La Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement DTAP prend volontiers position à ce sujet.

I. Nécessité d'agir en relation avec l'ISOS et remarques générales

Depuis plusieurs années la DTAP se penche de manière approfondie sur la LPN et notamment sur la question de la pesée des intérêts. Le 27 novembre 2018 elle a adressé un courrier aux deux Conseillers fédéraux Alain Berset et Doris Leuthard, mettant en évidence la nécessité du point de vue des cantons d'agir maintenant en relation avec la LPN. La DTAP a proposé d'organiser une table-ronde, afin de définir un mandat commun en vue de l'établissement d'un paquet de travail commun. Par courrier du 27 février 2019 la Conseillère fédérale Simonetta Sommaruga et le Conseiller fédéral Alain Berset ont donné une suite favorable à notre demande. Cette table-ronde offre l'opportunité de définir une conception commune et de faire en sorte d'atteindre le plus haut degré possible d'application dans la pratique et d'acceptation. Dans ce contexte la DTAP propose de suspendre la révision totale de l'OISOS jusqu'au terme du déroulement de la table-ronde.

Sur le principe la DTAP se réjouit que le Conseil fédéral entende créer de meilleures bases légales pour l'application de l'ISOS en procédant à une révision totale de l'OISOS. La révision apporte transparence et sécurité juridique. L'harmonisation avec les ordonnances existantes – l'Ordonnance concernant l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (OIFP) et l'Ordonnance concernant l'inventaire fédéral des voies de communication historiques de la Suisse (OIVS) – est judicieuse sur le principe. Le projet actuel ne prend toutefois pas assez en compte les requêtes formulées par les cantons en lien avec la pesée des intérêts et la méthode en relation avec l'ISOS, ainsi que les positions exprimées par la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie (CEATE-E). La DTAP s'engage pour que l'Ordonnance soit rétravaillée dans le sens des propositions ci-après.

Proposition: il y a lieu de suspendre la révision totale de l'OISOS; il importe d'initier d'abord un processus de partenariat entre la Confédération et les cantons quant à la nécessité actuelle d'agir en relation avec l'ISOS.

II. Remarques concernant certains articles

La DTAP considère que le dialogue orienté résultats entre la Confédération et les cantons revêt une importance centrale. Les déclarations et propositions ci-dessous ne sauraient le remplacer.

a. Implication des cantons; art. 4

Le réexamen et la mise à jour de l'ISOS implique une coordination entre les différents services spécialisés dans les cantons. L'organisation de l'élaboration des bases, la définition de la position et la pondération des prises de position internes aux cantons varient d'un canton à l'autre. Il est donc tout indiqué d'assurer l'implication des services spécialisés cantonaux non pas directement, mais via les cantons en tant qu'organes compétents. La délégation de certaines tâches aux services spécialisés serait alors possible et judicieuse – pour l'élaboration et l'adaptation p.ex. – tandis que la collaboration et l'audition pourraient l'affaire des organes politiques. Une nouvelle formulation de la disposition allant dans ce sens prendrait davantage en compte la souveraineté organisationnelle des cantons. En vertu de l'ordonnance apparentée, l'OIFP, les cantons doivent veiller à ce que le public soit impliqué de manière adéquate dans le réexamen et la mise à jour de l'ISOS. L'OISOS stipule dorénavant que les cantons décident de la consultation d'autres milieux. Cette différence dans la formulation n'est pas justifiée. Il est important d'accorder aux cantons suffisamment de temps pour impliquer les communes et qu'ils puissent invoquer une base légale afin d'exiger les délais nécessaires.

Proposition relative à l'art. 4

1 Il importe que les **cantons** soient impliqués suffisamment tôt lors du réexamen et de la mise à jour de l'ISOS au sens de l'art. 5 al. 2 LPN ainsi que de modifications mineures dans la description des objets selon l'art. 3 de l'Ordonnance.

Il convient de ré-examiner l'alinéa 2 et de le rectifier, afin de garantir que l'implication des communes sera menée à bien dans des délais calculés de manière généreuse.

b. Langage législatif; art. 5

L'ISOS s'adresse aux autorités de tous les échelons mais aussi de plus en plus à des personnes privées devant prendre en considération les inventaires dans le cadre de projets de construction. Ces personnes doivent elles aussi être en mesure de s'y retrouver même en disposant de peu de ressources. Dans ce contexte il convient de veiller à ce que les textes de l'ordonnance soient accessibles et que leur formulation soit simple. Les termes 'intrinsèque' et 'extrinsèque' par exemple ne sont pas courants. Il convient d'adapter le texte de manière à ce qu'il soit compréhensible pas uniquement pour les spécialistes et sans nécessiter de recourir à d'autres documents de référence. Cette requête a été formulée de manière explicite par l'Union des villes suisses et l'Association des communes suisses.

Proposition

Il importe de simplifier la formulation de l'ordonnance de manière à ce qu'elle soit compréhensible sans nécessiter le recours à d'autres documents de référence.

c. Inventaire des grandes villes; article 6

L'inventaire des grandes villes selon la méthode ISOS est complexe et donne des résultats insatisfaisants. On peut se demander si la méthode d'inventaire en termes de surfaces occupées peut être traitée de la même manière dans les grandes villes que dans les villes de taille plus petite. Les grandes villes précisément disposent souvent de services spécialisés compétents, qui se consacrent à l'inventaire avec le plus grand soin. Lorsque ceux-ci parviennent, après une analyse approfondie sur place, à des conclusions sensiblement différentes en termes d'objectifs de protection, l'inventaire selon la méthode ISOS les remet en question et entame leur crédibilité. La Conférence suisse des aménagistes cantonaux COSAC a demandé à plusieurs reprises la création dans l'inventaire d'une catégorie spécifique pour les grandes villes – elle n'a pas été écoutée. La DTAP escompte que la mise à jour de l'ISOS prendra en compte cette thématique.

Proposition art. 6

Il y a lieu d'examiner, conjointement avec les villes, l'introduction d'une catégorie d'agglomération spécifique aux grandes villes et, le cas échéant, de la mettre en œuvre.

d. Pesée des intérêts; art. 10 al. 1 et 2

Cet article formalise le fait que – en présence de deux intérêts opposés de même valeur – c'est l'intérêt de sauvegarde de l'objet figurant à l'ISOS qui prime automatiquement. Cette interprétation est en contradiction avec l'art. 6 LPN, qui autorise un certain écart par rapport à l'obligation de conserver l'objet intact dans les conditions fixées par l'inventaire lorsque des intérêts équivalents ou supérieurs s'opposent à cette conservation. Dès lors, dans le cas d'intérêts équivalents l'autorité a le droit de mettre à profit sa marge d'appréciation. La restriction contenue dans l'ordonnance n'est pas admissible. Elle porte grandement atteinte aux marges de manœuvre des cantons et doit être corrigée.

Proposition art. 10 al. 1 et 2

1 Les interventions qui n'ont pas d'effets sur la réalisation des objectifs de sauvegarde ne représentent pas une altération et sont admissibles. De légères altérations sont également admissibles si elles sont justifiées par un intérêt **équivalent** ou **supérieur à l'intérêt** à protéger l'objet.

2 De graves altérations des objets au sens de l'art. 6, al. 2, LPN ne sont admissibles que si elles sont justifiées par un intérêt d'importance nationale équivalent ou supérieur à l'intérêt à protéger l'objet.

e. Altération aussi limitée que possible et remplacement; art. 10 al. 4

L'ISOS est plus dynamique que la LPN ; en effet, au fil du temps figurent à l'inventaire de nouveaux objets à protéger. Cela n'est pas possible dans la LPN – c'est pourquoi la formulation stricte de cette loi se justifie. Lors d'interventions sur des objets ISOS la culture du bâti joue un rôle important ; pourtant cette notion n'est pas mentionnée. La formulation propre à l'IFP préconisant "... le remplacement adéquat, si possible à l'intérieur de l'objet ", ne saurait être transposée à l'ISOS. Il y a lieu de revoir l'alinéa.

A ce propos il y a lieu de prendre en considération que la prise de mesures de remplacement implique automatiquement la participation d'autres propriétaires fonciers, ce qui rend la mise en oeuvre de ces mesures difficiles à réaliser, comme nous avons pu en faire l'expérience. Il convient de mettre le focus sur les mesures de reconstitution. Afin que celles-ci ne complexifient pas trop la réalisation d'un projet, il convient de favoriser une interprétation large de la notion de mesures de reconstitution et de la palette des mesures autorisées. A cet égard il importe également de prendre en considération que la loi part déjà du principe qu'il est procédé pour chaque intervention à une pesée des intérêts en présence exhaustive et le cas échéant qualifiée. Cela garantit que des interventions inconsidérées n'auront pas lieu. Il importe donc d'éviter absolument de compliquer encore la mise en oeuvre en exigeant des mesures de reconstitution ou de remplacement irréalistes.

Proposition art. 10 al. 4

Il convient de revoir l'alinéa 4 et de trouver des formulations autonomes, adaptées à l'ISOS. Des mesures de reconstitution/remplacement irréalistes ne sauraient être exigées.

f. Tâches de la Confédération et intérêts nationaux; art. 10

Du fait de la jurisprudence du Tribunal fédéral, ces vingt dernières années l'étendue des tâches de la Confédération n'a cessé de croître (cf. p. ex. la décision relative au droit de recours contre les classements en zone à bâtir; ATF 142 II 509). Cette évolution semble se poursuivre. Cela est particulièrement problématique en l'absence de relation causale entre l'intérêt national et la nature de l'objet. Les procédures de planification et d'octroi de permis de construire sont – également en lien avec des mises au concours – complexes et onéreuses, tant pour les investisseurs que pour les autorités compétentes en matière d'autorisation. Dans ce contexte il est essentiel que règne la plus grande sécurité juridique et de planification possible. Une analyse systématique des tâches de la Confédération, de leur application / interprétation par les tribunaux et de leurs répercussions serait donc nécessaire. Le rapport explicatif en dresse une liste qui n'est pas exhaustive. La question de la causalité n'est pas abordée. Bon nombre de questions restent sans réponse.

Parallèlement aux tâches de la Confédération les intérêts nationaux reconnus se sont multipliés, parfois à l'échelon de la loi (Loi sur l'énergie), parfois par le biais de la jurisprudence du Tribunal fédéral (restrictions relatives au territoire urbanisé). Lorsqu'un intérêt national peut être valablement invoqué, une pesée des intérêts est autorisée afin de déterminer le caractère admissible de l'intervention. Alors que les intérêts nationaux susceptibles d'être pris en considération revêtent une importance centrale pour la pesée des intérêts dans le cas des objets figurant à l'ISOS, le rapport explicatif relatif à l'OISOS n'en fait pas état, se contentant de renvoyer à la jurisprudence. La question cruciale en relation avec l'ISOS est la suivante : la densification vers l'intérieur et la coordination entre urbanisation et transports – y compris la sécurité des transports – sont-elles considérées comme des intérêts nationaux et, si oui, dans quels cas? Cette question est de nature politique et ne saurait être déléguée aux tribunaux. La formulation de l'OISOS ne pourra être finalisée qu'après clarification de cette question.

Proposition: Il importe de procéder à une analyse systématique des "tâches de la Confédération" et des "intérêts nationaux" reconnus actuellement au sens de la LPN. Il y a lieu de mettre à profit la révision totale de l'OISOS pour clarifier sur le plan législatif les autres intérêts nationaux résultant de législations fédérales – notamment la densification vers l'intérieur et la coordination entre urbanisation et transports.

g. Expertise de la Commission; art. 10

La pesée des intérêts et les expertises de la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP) et de la Commission fédérale des monuments historiques (CFMH) sont en étroite corrélation. Puisque que les tribunaux ont tendance, en ce qui concerne la pesée des intérêts, à accorder aux expertises une pondération plus importante qu'à d'autres bases de valeur équivalente, l'Initiative parlementaire Eder propose d'adapter l'art. 7 al. 3 LPN, comme suit : *"L'expertise constitue une des bases dont dispose l'autorité de décision, qui l'inclura dans sa pesée de tous les intérêts en présence et l'appréciera"*. Dans son rapport du 20 mars 2018 la Commission établit que: *"L'ajout d'un nouvel al. 3 à l'art. 7 LPN vise à préciser la valeur de l'expertise de la CFNP et de la CFMH en droit procédural. Cela ancre dans la loi la pratique actuelle selon laquelle les expertises de ces deux commissions ne sont pas l'unique base de décision pour les projets touchant à des objets inscrits dans des inventaires fédéraux, mais une base parmi d'autres. La sécurité du droit est ainsi renforcée dans le cadre des procédures d'autorisation."*

L'évaluation de la consultation a montré que la majorité des participants étaient sur le principe favorables à cette précision. Se pose toutefois la question de savoir si l'adaptation de la LPN est proportionnée. Au sein de la DTAP les avis étaient également partagés (la charge des travaux législatifs pour cette précision vaut-elle vraiment la peine?) Dans la lettre aux Conseillers d'Etat Alain Berset et Doris Leuthard mentionnée ci-dessus il a été proposé de préciser cette disposition à l'échelon de l'ordonnance, en relation notamment avec la valeur accordée aux inventaires et à la pesée des intérêts dans le projet LAT2. Dans une prise de position en date du 30 janvier 2019 le Conseil fédéral a approuvé l'adaptation prévue de la LPN. La révision totale de l'OISOS doit être harmonisée avec ces travaux.

Proposition: Il y a lieu d'harmoniser l'OISOS avec les décisions du Parlement en relation avec l'Initiative parlementaire Eder – selon laquelle les expertises des Commissions ne doivent pas être considérées comme l'unique base de décision pour les projets touchant à des objets inscrits dans des inventaires fédéraux, mais comme une base parmi d'autres.

h. Réduction des altérations; art. 11

Cette disposition exige que les autorités compétentes examinent, dès que l'occasion se présente (lors de chaque planification, demande de permis de construire, octroi de concession ou autre autorisation) dans quelle mesure des altérations existantes peuvent être réduites ou supprimées. En d'autres termes la disposition exige des cantons, comme tâche permanente, de gérer activement la restauration des sites construits au sens de l'ISOS. Elle viole ainsi la garantie de la situation acquise du droit de l'aménagement du territoire. La DTAP rejette fermement cette disposition: une telle obligation est disproportionnée et tout simplement impossible à mettre en œuvre à l'intérieur du territoire urbanisé.

Proposition: Supprimer l'art. 11 OISOS.

i. Prise en compte de l'ISOS dans la planification directrice; art. 12

L'ISOS est une base importante et précieuse pour la planification directrice et les plans d'affectation. Aussi les cantons ont-ils approuvé la modification prévue dans le projet de la 2^{ème} étape de révision de la Loi sur l'aménagement du territoire (LAT2) de l'art. 6 al. 4 : *"Ils tiennent compte notamment des conceptions et plans sectoriels de la Confédération, des plans directeurs des cantons voisins, des inventaires*



fédéraux, ainsi que des programmes de développement régional et des plans d'aménagement régional en fonction de leur caractère obligatoire." La précision "en fonction de leur caractère obligatoire" est importante, car les inventaires n'ont pas tous la même valeur ni la même légitimation que les plans sectoriels en ce qui concerne notamment la participation des cantons, des communes et de la population. Il convient de compléter l'alinéa 1 afin d'assurer la congruence avec la Loi sur l'aménagement du territoire.

Proposition art. 12

1 Les cantons tiennent compte de l'ISOS lors de l'établissement de leurs planifications, en particulier des plans directeurs, conformément aux art. 6 à 12 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT) **en fonction de son caractère obligatoire.**

La DTAP vous remercie pour la prise en compte de ces remarques et reste dans l'attente de la réponse du Conseil fédéral en ce qui concerne la demande de clarification commune de la nécessité d'agir en relation avec la LPN et l'élaboration de propositions de solutions dans un esprit de partenariat.

Meilleures salutations.

**Conférence suisse des directeurs cantonaux
des travaux publics, de l'aménagement du
territoire et de l'environnement DTAP**

La présidente

Jacqueline de Quattro

La secrétaire générale

Christa Hostettler

Copie à:

- DTAP
- COSAC
- CDIP

DOMUS ANTIQUA HELVETICA

Herrn Bundesrat
Dr. Alain Berset
Vorsteher des Eidgenössischen
Departements des Innern EDI
Inselgasse 1
3003 Bern

Eingereicht per Mail an: isos@bak.admin.ch

Zizers, 14. März 2019

Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung VISOS Stellungnahme der Domus Antiqua Helvetica

Sehr geehrter Herr Bundesrat Berset

Sehr geehrter Damen und Herren

Die Schweizerische Vereinigung der Eigentümer Historischer Wohnbauten Domus Antiqua Helvetica (DAH) ist ein Verein, der die Erhaltung schützenswerter Wohnbauten fördert, von städtischen Reihenhäusern über Bauernhäuser oder Chalets bis zu Schlössern und Landsitzen. Mitglieder sind Eigentümer von historischen Wohnbauten.

Staat, Gesellschaft und Eigentümer haben ein gemeinsames Interesse an der Erhaltung historischer Wohnbauten als lebendigen Zeugnissen unserer Kultur und zum Nutzen der heutigen und der kommenden Generationen. Die Mitglieder der DAH leisten mit ihrem privaten Engagement einen wesentlichen Beitrag zur Erhaltung des lebendigen Kulturerbes, wovon die gesamte Öffentlichkeit profitiert.

Gerne nehmen wir die Gelegenheit wahr, Ihnen hiermit unsere Stellungnahme zu unterbreiten.

1. Vorbemerkungen

Die Schweiz kann sich dank zahlreicher bedeutender Ortsbilder, einer grossen architektonischen Vielfalt sowie eines reichen baukulturellen Erbes rühmen. Dies nicht zuletzt auch dank des 1981 erlassenen Inventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS). Aufgrund des zunehmenden Siedlungs- bzw. Investitionsdruckes sowie des Rufes nach baulicher Verdichtung wurden diese wertvollen Grundlagenarbeiten aber in vielen Kantonen und Gemeinden in der Vergangenheit in der Richt- und Nutzungsplanung nicht oder ungenügend beachtet.

In einer zunehmend polarisierenden, von Individualinteressen geprägten Gesellschaft ist eine Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (VISOS) zur ungeschmälernten Erhaltung bzw. einer qualitativ hohen Weiterentwicklung der schönsten Schweizer Siedlungen ein vordringliches Gebot der Stunde. Es geht um den Schutz der wertvollsten, landesweit bedeutendsten Siedlungen der Schweiz.

Gemäss Art. 78 der Bundesverfassung ist der Bund verpflichtet, bei der Erfüllung seiner Aufgaben heimatliche Landschafts- und Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler zu erhalten und zu schonen, wenn das öffentliche Interesse dies gebietet. Das Bundesgesetz zum Natur- und Heimatschutz (NHG) konkretisiert diese Verfassungsbestimmung, wobei Art. 5 NHG den Bund verpflichtet, ein ISOS zu erstellen. Am 9. September 1981 erliess der Bundesrat das ISOS mit der zugehörigen Verordnung VISOS.

Ein im Jahr 2015 vom BAK in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten bestätigte die Opportunität einer Ordnungsrevision angesichts der Bedeutung des ISOS seit dem Bundesgerichtsentscheid Rüti (ZH) vom 1. April 2009 (BGE 135 II 209). Angesichts des hohen Alters der VISOS und der Tatsache, dass die Verordnungen zu den beiden

anderen Bundesinventaren gemäss NHG Art. 5, namentlich dem Inventar der historischen Verkehrswege (IVS) und dem Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (BLN), in den vergangenen Jahren bereits revidiert wurden, erscheint es der DAH als sehr sinnvoll, die VISOS mit diesen Schwesterverordnungen zu harmonisieren und die wesentlichen Grundsätze bei der Aufnahme der Objekte auf Ebene der Verordnung zu verankern. Dank der VISOS wird die Objektivität erhöht und die Transparenz gestärkt. Dies dient letztlich der besseren Akzeptanz des ISOS als nationales Fachinventar sowie der Rechtssicherheit in dessen Anwendung.

2. Grundlegende Bemerkungen zur Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung VISOS

Die DAH begrüsst die Totalrevision insbesondere aus folgenden Gründen:

- Die VISOS wird mit den zwei Schwesterverordnungen (VBLN und VIVS) abgestimmt. Damit wird Rechtssicherheit geschaffen und die Legitimität der drei Bundesinventare erhöht.
- Neu werden die massgebenden Grundsätze der ins ISOS aufzunehmenden Objekte sowie die entsprechenden methodischen Prinzipien auf Verordnungsstufe geregelt. Damit wird die Objektivität und Wissenschaftlichkeit erhöht und schliesslich wiederum Rechtssicherheit geschaffen und die Legitimität der drei Bundesinventare erhöht.
- Die VISOS führt materiell-rechtlich zu keinen Veränderungen. Dies ist zu begrüessen, da die Umsetzung des ISOS sich inzwischen in der Praxis und in der Rechtsprechung eingespielt hat.

3. Zu den einzelnen Artikeln der VISOS

Soweit nachfolgend keine Ausführungen gemacht werden, wird der vorgeschlagene Verordnungstext von Seiten DAH begrüsst.

- Art. 1: Dieser Artikel schafft Klarheit und Transparenz bezüglich Zuständigkeit und insbesondere auch durch den Verweis auf Art. 5 Abs. Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG). Absatz 1 könnte noch wie folgt ergänzt werden: *„Das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) ist ein Fachinventar und dient als Planungsgrundlage. Es enthält ...“*
- Art. 4: Der hier verankerte Einbezug der kantonalen Fachstellen ist ein Mittel zur Sicherung der regionalpolitischen Verankerung des ISOS und der Zusammenarbeit der Gemeinwesen aller föderalistischen Stufen. Abs. 2 würden wir dahingehend präzisieren: *„Im Rahmen des Einbezugs der Kantone können diese weitere Kreise konsultieren.“*
- Art. 5: Die Legaldefinitionen führen zu einem besseren Verständnis und Klarheit, was begrüssenswert ist. Insbesondere für historische Ensembles ist die Umschreibung schützenswerter Frei- und Aussenraumstrukturen wichtig. Absatz 1 könnte wie folgt angepasst werden: *„... Siedlungen in ihrer Gesamtheit, d.h. als Zusammenspiel der ortsbaulichen Struktur mit den Gebäuden und Freiräumen“* oder *„als Verbindung der Bauten zu ihrer Umgebung“*. Der zweite Satz in Absatz 3 sollte ergänzt werden durch eine Aufzählung der möglichen Bestandteile eines Ortsbildteiles, z.B. Gärten, Pärke, Obstgärten, Baumgruppen bzw. markante Einzelbäume, Denkmäler, Kunstobjekte, Wasseranlagen, Maueranlagen etc.
- Art. 6: Die Abgrenzung zwischen lit. a, b und c ist nicht ganz klar. Die Definition der Kleinstadt/Flecken als historische Städte oder Flecken ohne namhaftes Wachstum bis ins 20. Jahrhundert ist unser Erachtens zu wenig präzise. Viele Flecken haben gerade Ende des 20. Jahrhunderts eine gewaltige bauliche Entwicklung erfahren (z.B. Schwyz). In lit. c wäre unseres Erachtens zudem die folgende Formulierung zu bevorzugen: *„historisch bzw. bäuerliche Siedlung“*. In lit. d sollte der Teil *„mit entsprechenden zentralen Funktionen, meist Hauptorte einer Gemeinde“* weggelassen werden, da unseres Erachtens die Funktion keine Rolle spielt. Wir würden es begrüßen, wenn in lit. f die folgenden Beispiele von

Spezialfällen aufgeführt würden: „insbesondere Burganlagen und Festungen, Kirchen und Klöster, historische landwirtschaftliche Bauten und Industrieanlagen sowie Bahnanlagen“.

- Art. 8: Zusätzlich sollten landschafts- bzw. gartengestalterische Qualitäten (insb. Schutz bedeutender Parkanlagen) aufgeführt werden. Dies ist insbesondere im Zusammenhang mit historischen Bauten von Relevanz.
- Art. 9: Aus Sicht der DAH sind die Erhaltungsziele zu allgemein umschrieben. Sie sollten direkt in der VISOS genauer umschrieben werden (z.B. ungeschmälerte Erhaltung der Substanz, Erhaltung der Originalität, Erhaltung der Materialisierung, Erhaltung der Siedlungsstruktur, Erhaltung von Freiräumen etc.). Dies würde die Anwendung der Bestimmung in der Praxis vereinfachen.
- Art. 10: Geregelt sind Eingriffe bei der Erfüllung von Bundesaufgaben. Es ist fraglich, ob die Berücksichtigungspflicht der Kantone gemäss Art. 12 genügt. Grundsätzlich sollte sichergestellt werden, dass das ISOS vom Gemeinwesen generell zu berücksichtigen ist. Nicht gelöst ist, was geschieht, wenn Kantone und Gemeinden ein Ortsbild von nationaler Bedeutung durch Vorhaben zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben oder durch die Nutzungsplanung für die nähere Umgebung schwerwiegend beeinträchtigen. Beispiele bieten Ortsbilder, wo an den Hängen rund um den historischen Bereich riesige Betonbauten die Qualität der geschützten Ortsteile erheblich beeinträchtigen (z.B. verschiedenenorts im Kanton Schwyz) oder Ortsbilder, die unmittelbar jenseits des ausgewiesenen Perimeters Bauten offenbaren, die in Format und Material völlig dem geschützten Ortsbild widersprechen (z.B. im Kanton Aargau am Rand der Altstadt von Baden oder von Lenzburg). Der in Absatz 4 vorgesehene Ausgleich der vorgenommenen Beeinträchtigung durch Wiederherstellungs- bzw. angemessene Ersatzmassnahmen ist wichtig. Jedoch ist es so, dass gerade bei Ortsbildern und Objekten der Denkmalpflege Ersatzmassnahmen nur beschränkt möglich sind, da historische Qualitäten unwiederbringlich verloren gehen und nicht gleichwertig ersetzbar sind. Es sollte daher in der VISOS selber direkt

festgehalten werden, dass diese Art von Massnahmen stets die Bewahrung der Authentizität der Ortsbilder und Objekte der Denkmalschutzpflege zum Ziel haben.

- Art. 11: In der Praxis könnte dieser zu allgemein umschriebenen Prüfpflicht potentiell grosse Bedeutung zukommen, daher wäre es wünschenswert, diese detaillierter zu umschreiben. Beispielsweise könnte festgehalten werden, unter welchen Voraussetzungen die Behörde eine solche Prüfung vornehmen muss.
- Art. 12: Dieser Artikel ist sehr zu begrüßen, da die VISOS zweifellos auch auf kantonaler Ebene von grosser Bedeutung ist. Durch die Kodifizierung der Berücksichtigungspflicht der Kantone wird in der VISOS die bisherige bundesgerichtliche Rechtsprechung umgesetzt. Fraglich ist allerdings, ob eine Berücksichtigungspflicht ausreicht, um das ISOS auf kantonaler Ebene durchzusetzen. Wünschenswert wäre zumindest eine präzisierende Bestimmung (z.B. in einem Absatz 3), wonach beispielsweise bei der Auslegung kantonaler Richt- und kommunaler Nutzungspläne das ISOS heranzuziehen ist. Aus Sicht von DAH sollte das ISOS für die Kantone sogar eine obligatorisch zu verwendende Grundlage in den Planungs- und Bewilligungsverfahren sein. Folgender Wortlaut wäre denkbar: *„Das ISOS gilt als Grundlage für die Kantone und Gemeinden im Rahmen der Richt- und Nutzungsplanung sowie bei der Erteilung von Baubewilligungen.“* Die VISOS enthält nämlich auch Normen, die den Vorrang des Bundesrechts nach Art. 49 BV beanspruchen können.

3. Schlussbemerkungen

DAH hofft, dass das ISOS dank einer bald in Kraft tretenden totalrevidierten VISOS als Fachinventar gestärkt und damit seiner Bestimmung zur Sicherung und zum bestmöglichen Schutz unseres baulichen Erbes dienen kann.

DOMUS ANTIQUA HELVETICA

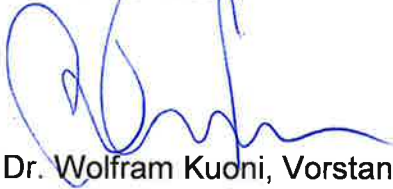
Im Sinne eines zukunftsgerichteten Hinweises wäre aus Sicht der DAH die Frage, inwieweit das ISOS auch auf regionale und lokale Ortsbilder mit entsprechend abgestuften Erhaltungszielen ausgedehnt werden könnte, durchaus prüfenswert.

Wir danken Ihnen, sehr geehrter Herr Bundesrat Berset, für die Prüfung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüssen



Dr. Lukas Alioth, Präsident



Dr. Wolfram Kuoni, Vorstandsmitglied



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI

Eidgenössische Kommission für Denkmalpflege EKD

EKD c/o BAK, 3003 Bern

Bundesamt für Kultur BAK
Sektion Heimatschutz und Denkmalpflege
Frau Marcia Haldemann
3003 Bern

Per Email an: isos@bak.admin.ch

Referenz/Aktenzeichen: 262.564

Unser Zeichen: bri

Sachbearbeiter/in: Irene Bruneau

Bern, 15. März 2019

Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS) – Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundesrat Berset, sehr geehrte Damen und Herren

Am 30. November 2018 haben Sie ein Vernehmlassungsverfahren zur Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS) eröffnet und mit elektronischer Mitteilung vom 4. Dezember 2018 die Eidgenössische Kommission für Denkmalpflege (EKD) zur Stellungnahme eingeladen. Die EKD bedankt sich für die Möglichkeit, sich im Rahmen der Vernehmlassung zu äussern und nimmt wie folgt Stellung:

Grundsätzliche Bemerkungen zur Vorlage und zu den Erläuterungen

Die Kommission begrüsst die Absicht des Bundesamtes für Kultur (BAK), die VISOS aus dem Jahr 1981 inhaltlich anzureichern und damit den beiden „Schwesterverordnungen“ – zum Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) die VBLN und zum Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz (IVS) die VIVS – anzugleichen. Gleichzeitig sollen in der revidierten Verordnung die massgebenden Grundsätze zur Aufnahmemethode auf Verordnungsebene verankert werden.

Im Bericht «Schweizer Ortsbilder erhalten» erläutert der Bundesrat, dass der Erhalt eines Ortsbilds zum Ziel habe, «das kulturelle Erbe und dessen Qualität für die heutigen Bewohnerinnen und Bewohner sowie namentlich auch für die nachfolgenden Generationen zu sichern». Als Summe der menschlichen Tätigkeiten, welche unseren Lebensraum prägen, sind die im VISOS verzeichneten Ortsbilder wesentlich für die Schaffung der kulturellen Identität und Vielfalt. Darüber hinaus leistet das baukultu-

Irene Bruneau
EKD / c/o BAK / Hallwylstrasse 15, 3003 Bern
Tel. +41 58 46 29284, Fax
ekd@bak.admin.ch

relle Erbe einen wichtigen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung und erbringt damit wesentliche Leistungen für die Gesellschaft, für die Wirtschaft und für die Umwelt.¹ Aus diesem Grund besteht auch ein nationales Interesse an ihrer Erhaltung. Die EKD teilt die grundsätzlichen Ausführungen zur Bedeutung des ISOS im Erläuterungsbericht.

Obwohl das NHG seit 1966 besteht, hat der Druck auf das Natur- und Kulturerbe bis heute nicht nachgelassen. Neben Bevölkerungswachstum, Zersiedlung, zunehmender Mobilität und steigendem Wohlstand üben auch Gesetzesrevisionen und ökonomische Partikularinteressen Druck auf unsere Umwelt aus. Vor dem Hintergrund, dass der Bundesrat in seinem Bericht «Schweizer Ortsbilder erhalten» angekündigt hat, «dass er – zusätzlich zur Umsetzung der bestehenden gesetzlichen Rahmenbedingungen – weitere Massnahmen für die Verbesserung des Ortsbildschutzes in der Schweiz ergreifen beziehungsweise fortführen will», ist die Überarbeitung der VISOS aus der Sicht der Kommission von zentraler Bedeutung. Zu begrüßen ist insbesondere, dass die Verordnung wie auch der Bericht ausführen, dass die Schutzanliegen des ISOS aufgrund der Behördenverbindlichkeit in die Richtplanung und die Nutzungsplanung Eingang finden müssen; dass das ISOS dabei eine wichtige Grundlage für die Interessenabwägung darstellt und damit zu den wichtigen Planungsinstrumenten für die gebaute Umwelt in der Schweiz gehört, kommt unmissverständlich zum Ausdruck. Die Kommission lehnt deshalb jegliche Abschwächung in der Verordnung ab. Die EKD empfiehlt, die totalrevidierte Verordnung möglichst rasch in Kraft zu setzen, damit auch die bereits laufende Überprüfung der Listen der Ortsbilder von nationaler Bedeutung und die Neuverfassung der Ortsbildaufnahmen auf sicheren rechtlichen Grundlagen basiert.

Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des Verordnungsentwurfs

Die Kommission begrüsst den seit der Ämterkonsultation stark verbesserten Verordnungsentwurf. Sie regt an, noch folgende Präzisierungen vorzunehmen:

Art. 6 Abs. 1 lit.c

Der Begriff „nutzungsmässig“ umschreibt den Sachverhalt zu wenig präzise und ist wie folgt zu ersetzen: ...frühen 20. Jahrhundert und entsprechenden ~~nutzungsmässigen~~ durch Nutzungsänderungen bedingten Umstrukturierungen.

Art. 11

Die sowohl im VBLN als auch im VIVS postulierte Besitzstandsgarantie macht auch beim ISOS durchaus Sinn und steht in einem kausalen Zusammenhang mit der bereits festgehaltenen Möglichkeit, Verbesserungen anzustreben. Die Erwähnung des Besitzstands in diesem Zusammenhang mag vor allem psychologischer Natur sein. Sie ist aber für die inhaltliche Stossrichtung wie auch für das Verständnis und die Akzeptanz von „verbessernden Eingriffen“ von entscheidender Bedeutung. Die Kommission empfiehlt deshalb Art. 11 wie folgt zu ergänzen: Abs. 2 Dabei bleiben der Bestand und die Nutzung von rechtmässig erstellten Bauten und Anlagen gewährleistet.

Bemerkungen zu den Ausführungen im Erläuterungsbericht

Erläuterungen zu Art. 3

«Um den Bundesrat von geringfügigen Perimeteranpassungen von ISOS-Objekten zu entlasten» umformulieren in «Um den Bundesrat von **Entscheiden zu** geringfügigen Perimeteranpassungen von ISOS-Objekten zu entlasten»

Erläuterungen zu Art. 6

Auch wenn Wortwiederholungen die Folge sind, sollte statt von Siedlungsgattungen immer von **Siedlungskategorien** die Rede sein, also: «Das ISOS wird allen Siedlungsgattungen der Schweiz gerecht» umformulieren in «Das ISOS wird allen **Siedlungskategorien** der Schweiz gerecht».

¹ Schweizer Ortsbilder erhalten. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 16.4028 Fluri vom 15. Dezember 2016, Januar 2017.

Erläuterungen zu Art. 8 Abs. 1

Aus den Erläuterungen geht nicht hervor, wie bzw. auf welcher Basis der Vergleich mit anderen Ortsbildern durchgeführt wird. Die Systematik sollte erläutert werden, zumal in der VISOS unterstrichen wird, dass «das Ortsbild systematisch mit allen Ortsbildern derselben Siedlungskategorie verglichen» werde.

Erläuterungen zu Art. 8 Abs. 3

Die Kommission empfiehlt, die Erläuterung von Art. 8 Abs. 3 zu den Hauptkriterien – insbesondere auch im Vergleich zur Erläuterung der weniger wichtigen Zusatzkriterien in Art. 8 Abs. 4 – stark auszubauen und zu vertiefen. Eine ausführliche Erläuterung der Hauptkriterien für die Bewertung der Ortsbilder erhöht das Verständnis des ISOS, dessen Nachvollziehbarkeit und damit auch dessen Akzeptanz.

Erläuterungen zu Art. 8 Abs. 4

«Aufnahme ins Bundesinventar finden lediglich Ortsbilder von aussergewöhnlicher Qualität...»: Die «aussergewöhnliche Qualität» wird weder in der Verordnung noch in der Weisung genauer umschrieben. Die Kommission empfiehlt, auf diesen Abschnitt zu verzichten, zumal für die nationale Bedeutung klare Kriterien existieren.

Erläuterungen zu Art. 9 Abs. 4

Der Begriff des Substanzerhalts ist ausreichend definiert und lehnt sich an die denkmalpflegerische Praxis an. Die Begriffe „Struktur“ und „Charakter“ hingegen sind nicht selbstverständlich und sollten in den Erläuterungen präziser umschrieben werden. Z.B. ist nicht ohne weiteres verständlich, was es bedeutet, das «Gleichgewicht zwischen Alt- und Neubauten bewahren».

Erläuterungen zu Art. 10

Gewässerschutzrechtliche Bewilligungen sind im Zusammenhang mit dem ISOS relevanter als «fischereirechtliche Bewilligungen».

Erläuterungen zu Art. 11

Die Erläuterungen sind bezüglich der Besitzstandgarantie (siehe Empfehlung zur Ergänzung von Art. 11 VISOS) zu ergänzen.

Erläuterungen, Fussnoten 27 und 28

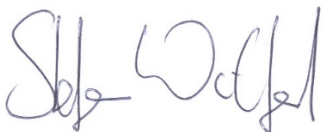
In den beiden Fussnoten wird auf den NHG-Kommentar von 1997 verwiesen. Die Kommission empfiehlt, die Verweise anhand der soeben erschienenen 2. Auflage des NHG-Kommentars von 2019 zu aktualisieren.

Erläuterungen, Fussnote 35

Die Kommission würde es begrüssen, wenn an dieser Stelle auch die «Leitsätze zur Denkmalpflege in der Schweiz» der EKD zitiert würden.

Freundliche Grüsse

**Eidgenössische Kommission
für Denkmalpflege**



Dr. phil.-nat. Stefan Wuelfert
Präsident



Irène Bruneau
Kommissionssekretärin



ENHK c/o BAFU, GU, 3003 Bern

Bundesamt für Kultur BAK
Sektion Heimatschutz und Denkmalpflege
Frau Marcia Haldemann
3003 Bern

Per Email an: isos@bak.admin.ch

Ihr Zeichen:
Unser Zeichen: GU
Sachbearbeiter/in: GU
Bern, 15. März 2019

Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS) – Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundesrat Berset, sehr geehrte Damen und Herren

Am 30. November 2018 haben Sie ein Vernehmlassungsverfahren zur Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS) eröffnet und mit elektronischer Mitteilung vom 4. Dezember 2018 die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) zur Stellungnahme eingeladen. Die ENHK bedankt sich für die Möglichkeit, sich im Rahmen der Vernehmlassung zu äussern und nimmt wie folgt Stellung:

Grundsätzliche Bemerkungen zur Vorlage und zu den Erläuterungen

Die Kommission begrüsst die Absicht des Bundesamtes für Kultur (BAK), die VISOS aus dem Jahr 1981 inhaltlich anzureichern und damit den beiden „Schwesterverordnungen“ – zum Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) die VBLN und zum Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz (IVS) die VIVS – anzugleichen. Gleichzeitig sollen in der revidierten Verordnung die massgebenden Grundsätze zur Aufnahmemethode auf Verordnungsebene verankert werden.

Im Bericht «Schweizer Ortsbilder erhalten» erläutert der Bundesrat, dass der Erhalt eines Ortsbilds zum Ziel habe, «das kulturelle Erbe und dessen Qualität für die heutigen Bewohnerinnen und Bewohner sowie namentlich auch für die nachfolgenden Generationen zu sichern». Als Summe der menschlichen Tätigkeiten, welche unseren Lebensraum prägen, sind die im ISOS verzeichneten Ortsbilder wesentlich für die Schaffung der kulturellen Identität und Vielfalt. Darüber hinaus leistet das baukulturelle Erbe einen wichtigen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung und erbringt damit wesentliche Leis-

tungen für die Gesellschaft, für die Wirtschaft und für die Umwelt.¹ Aus diesem Grund besteht auch ein nationales Interesse an ihrer Erhaltung. Die ENHK teilt die grundsätzlichen Ausführungen zur Bedeutung des ISOS im Erläuterungsbericht.

Obwohl das NHG seit 1966 besteht, hat der Druck auf das Natur- und Kulturerbe bis heute nicht nachgelassen. Neben Bevölkerungswachstum, Zersiedlung, zunehmender Mobilität und steigendem Wohlstand üben auch Gesetzesrevisionen und ökonomische Partikularinteressen Druck auf unsere Umwelt aus. Vor dem Hintergrund, dass der Bundesrat in seinem Bericht «Schweizer Ortsbilder erhalten» angekündigt hat, «dass er – zusätzlich zur Umsetzung der bestehenden gesetzlichen Rahmenbedingungen – weitere Massnahmen für die Verbesserung des Ortsbildschutzes in der Schweiz ergreifen beziehungsweise fortführen will», ist die Überarbeitung der VISOS aus der Sicht der Kommission von zentraler Bedeutung. Zu begrüßen ist insbesondere, dass die Verordnung wie auch der Bericht ausführen, dass die Schutzanliegen des ISOS aufgrund der Behördenverbindlichkeit in die Richtplanung und die Nutzungsplanung Eingang finden müssen; dass das ISOS dabei eine wichtige Grundlage für die Interessenabwägung darstellt und damit zu den wichtigen Planungsinstrumenten für die gebaute Umwelt in der Schweiz gehört, kommt unmissverständlich zum Ausdruck. Die Kommission lehnt deshalb jegliche Abschwächung in der Verordnung ab. Die ENHK empfiehlt, die totalrevidierte Verordnung möglichst rasch in Kraft zu setzen, damit auch die bereits laufende Überprüfung der Listen der Ortsbilder von nationaler Bedeutung und die Neuverfassung der Ortsbildaufnahmen auf sicheren rechtlichen Grundlagen basiert.

Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des Verordnungsentwurfs

Die Kommission begrüsst den seit der Ämterkonsultation stark verbesserten Verordnungsentwurf. Sie regt an, noch folgende Präzisierungen vorzunehmen:

Art. 6 Abs. 1 lit.c

Der Begriff „nutzungsmässig“ umschreibt den Sachverhalt zu wenig präzise und ist wie folgt zu ersetzen: ...frühen 20. Jahrhundert und entsprechenden ~~nutzungsmässigen~~ durch Nutzungsänderungen bedingten Umstrukturierungen.

Art. 11

Die sowohl im VBLN als auch im VIVS postulierte Besitzstandsgarantie macht auch beim ISOS durchaus Sinn und steht in einem kausalen Zusammenhang mit der bereits festgehaltenen Möglichkeit, Verbesserungen anzustreben. Die Erwähnung des Besitzstands in diesem Zusammenhang mag vor allem psychologischer Natur sein. Sie ist aber für die inhaltliche Stossrichtung wie auch für das Verständnis und die Akzeptanz von „verbessernden Eingriffen“ von entscheidender Bedeutung. Die Kommission empfiehlt deshalb Art. 11 wie folgt zu ergänzen: Abs. 2 Dabei bleiben der Bestand und die Nutzung von rechtmässig erstellten Bauten und Anlagen gewährleistet.

Bemerkungen zu den Ausführungen im Erläuterungsbericht

Erläuterungen zu Art. 3

«Um den Bundesrat von geringfügigen Perimeteranpassungen von ISOS-Objekten zu entlasten» umformulieren nach «Um den Bundesrat von **Entscheiden zu** geringfügigen Perimeteranpassungen von ISOS-Objekten zu entlasten»

Erläuterungen zu Art. 6

Auch wenn Wortwiederholungen die Folge sind, sollte statt von Siedlungsgattungen immer von **Siedlungskategorien** die Rede sein, also: «Das ISOS wird allen Siedlungsgattungen der Schweiz gerecht» umformulieren nach «Das ISOS wird allen **Siedlungskategorien** der Schweiz gerecht».

¹ Schweizer Ortsbilder erhalten. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 16.4028 Fluri vom 15. Dezember 2016, Januar 2017.

Erläuterungen zu Art. 8 Abs. 1

Aus den Erläuterungen geht nicht hervor, wie bzw. auf welcher Basis der Vergleich mit anderen Ortsbildern durchgeführt wird. Die Systematik sollte erläutert werden, zumal in der VISOS unterstrichen wird, dass «das Ortsbild systematisch mit allen Ortsbildern derselben Siedlungskategorie verglichen» werde.

Erläuterungen zu Art. 8 Abs. 3

Die Kommission empfiehlt, die Erläuterung von Art. 8 Abs. 3 zu den Hauptkriterien – insbesondere auch im Vergleich zur Erläuterung der weniger wichtigen Zusatzkriterien in Art. 8 Abs. 4 – stark auszubauen und zu vertiefen. Eine ausführliche Erläuterung der Hauptkriterien für die Bewertung der Ortsbilder erhöht das Verständnis des ISOS, dessen Nachvollziehbarkeit und damit auch dessen Akzeptanz.

Erläuterungen zu Art. 8 Abs. 4

«Aufnahme ins Bundesinventar finden lediglich Ortsbilder von aussergewöhnlicher Qualität...»: Die «aussergewöhnliche Qualität» wird weder in der Verordnung noch in der Weisung genauer umschrieben. Die Kommission empfiehlt, auf diesen Abschnitt zu verzichten, zumal für die nationale Bedeutung klare Kriterien existieren.

Erläuterungen zu Art. 9 Abs. 4

Der Begriff des Substanzerhalts ist ausreichend definiert und lehnt sich an die denkmalpflegerische Praxis an. Die Begriffe „Struktur“ und „Charakter“ hingegen sind nicht selbstverständlich und sollten in den Erläuterungen präziser umschrieben werden. Z.B. ist nicht ohne weiteres verständlich, was es bedeutet das «Gleichgewicht zwischen Alt- und Neubauten bewahren».

Erläuterungen zu Art. 10

Gewässerschutzrechtliche Bewilligungen sind im Zusammenhang mit dem ISOS relevanter als «fishereirechtliche Bewilligungen».

Erläuterungen zu Art. 11

Die Erläuterungen sind bezüglich der Besitzstandgarantie (siehe Empfehlung zur Ergänzung von Art. 11 VISOS) zu ergänzen.

Erläuterungen, Fussnoten 27 und 28

In den beiden Fussnoten wird auf den NHG-Kommentar von 1997 verwiesen. Die Kommission empfiehlt, die Verweise anhand der soeben erschienenen 2. Auflage des NHG-Kommentars von 2019 zu aktualisieren.

Erläuterungen, Fussnote 35

Die Kommission würde es begrüssen, wenn an dieser Stelle auch die «Leitsätze zur Denkmalpflege in der Schweiz» der EKD zitiert würden.

Freundliche Grüsse

Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission ENHK



Dr. Heidi Z'graggen
Präsidentin



Fredi Guggisberg
Sekretär

isos@bak.admin.ch

Eidgenössisches Departement des Innern
Inselgasse 1
3003 Bern

Bern, 15. März 2019

Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS): Stellungnahme EspaceSuisse

Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben EspaceSuisse eingeladen, zum Vorschlag für eine Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS) Stellung zu nehmen. Als Raumplanungsverband, dem sämtliche Kantone, gut die Hälfte der Schweizer Städte und Gemeinden sowie zahlreiche weitere Akteure der Raumplanung angehören, nehmen wir die Gelegenheit gerne wahr, uns zur Verordnungsrevision zu äussern.

1. Allgemeine Bemerkung

Das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) hat in den letzten Jahren in der Raumplanung erheblich an Bedeutung gewonnen. Der Grund hierfür liegt einerseits in der auf das revidierte RPG zurückzuführenden Innenentwicklung und Verdichtung und andererseits im Bundesgerichtsentscheid Rütli ZH, der die Kantone und Gemeinden verpflichtet, das ISOS auch bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben zu berücksichtigen. Für die Grundeigentümer und Investoren, aber auch für die Planungs- und Bewilligungsbehörden ist es oft nicht einfach, den rechtlichen Stellenwert des ISOS zu erkennen und es in der Praxis richtig umzusetzen. Dies zeigen die vielen Rechtsstreitigkeiten, aber auch Umsetzungsbeispiele aus zahlreichen Gemeinden, die EspaceSuisse in den letzten beiden Jahren im Hinblick die Erstellung einer Arbeitshilfe («Ortsbildschutz und Verdichtung», 2018) untersucht und analysiert hat. Das Inventar wird von Behörden und Privaten oft falsch verstanden und die Rollen der einzelnen Akteure sind unklar. Letztere gilt es zu klären und die Prozesse zu optimieren,

- vom Bundesamt für Kultur, das die Inventarisierung vornimmt,
- über die Kantone und Gemeinde, die das Inventar in ihren Richt- und Nutzungsplänen umsetzen
- bis zu den vom Bundesrat eingesetzten Fachkommissionen, welche die Eingriffe begutachten,
- und den Bewilligungsbehörden und Gerichte, die abschliessend über die Vorhaben befinden.

In der Praxis ist es zudem oft so, dass Konflikte zwischen Ortsbildschutz und Verdichtung erst am Schluss im Rahmen von Sondernutzungsplanungen oder im Baubewilligungsverfahren auftreten, wenn schon viel Zeit und Geld in die Vorhaben investiert wurde. Projektanpassungen in diesen späten Sta-

dien sind oft schwierig und für alle Beteiligten frustrierend. Dem ISOS ist daher in den Planungsprozessen möglichst früh Rechnung zu tragen und dabei sind stufengerechte Interessenabwägungen vorzunehmen. Die vom Bund eingesetzten Fachkommissionen sind bereits in die Beurteilung von Vorprojekten einzubeziehen und für die wachenden Aufgaben mit den nötigen personellen Ressourcen auszustatten, wie dies EspaceSuisse bereits letztes Jahr in der Stellungnahme zur Parlamentarischen Initiative Eder gefordert hat.

Die Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz hat im November 2018 den Bundesräten Alain Berset und Doris Leuthard vorgeschlagen, einen «Runden Tisch» einzuberufen, um die offenen Fragen zum Thema ISOS und Verdichtung zu diskutieren und Massnahmen für eine bessere Umsetzung zu definieren. EspaceSuisse begrüsst und unterstützt diesen Vorschlag und wäre an einer Mitwirkung an einem «Runden Tisch» sehr interessiert.

Es ist anzunehmen, dass solche Gespräche auch zu rechtlichen Anpassungen auf Gesetzes- oder Verordnungsebene führen würden. Die vorliegende Revision der VISOS sollte deshalb jedoch nicht aufgeschoben werden, denn es geht primär um die Regelung formeller Fragen, wie die Überführung gewisser – in der Weisung des EDI vom 1. Dezember 2017 enthaltener – Grundsätze zur Aufnahme, Beurteilung und Darstellung von Schutzobjekten in die Verordnung. Die Neuerungen erleichtern – zusammen mit der vorgesehenen technischen Aufbereitung der Schutzobjekte in GIS-Form – den Zugang zum ISOS und machen die Inventarisierungen besser nachvollziehbar, was zu begrüssen ist.

2. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

Artikel 5: Ortsbilder und Ortsteile

Artikel 5 erklärt die Begriffe «Ortsbild» und «Ortsbildteile». Wertvoll ist dabei der Hinweis, dass zu den Schutzobjekten auch Freiflächen und Zwischenräume gehören, welche die Ortsbilder und Ortsbildteile prägen. In der Praxis wird der Ortsbildschutz oft auf Gebäude beschränkt und es wird zu wenig berücksichtigt, dass die Wirkung der Gebäude wesentlich von der unbebauten Umgebung (Strassenräume, Plätze, Freiflächen) abhängt. Die Präzisierungen in den Absätzen 2 und 3 tragen diesem Umstand Rechnung.

Bei den Ortsbildteilen wird zwischen Ortsbildteilen mit «intrinsischem» (lit. a) und solchen mit «extrinsischem» (lit. b) Wert unterschieden. Die Begriffe sind den meisten Leuten fremd und dürften dem Vollzug der Schutzvorschriften wenig förderlich sein. Zu begrüssen ist daher, dass in Absatz 4 die Begriffe näher umschrieben werden. Anstelle der beiden Fremdwörter könnte man jedoch von «Ortsbildteilen mit Eigenwert» (lit. a) und «Ortsbildern mit indirektem Wert» (lit. b) sprechen.

Artikel 8: Kriterien für die Bewertung von Ortsbildern

Artikel 9: Kriterien für die Bewertung von Ortsbildteilen sowie Erhaltungsziele

Die Artikel 8 und 9 beinhalten wertvolle Hinweise zur Bewertung von Ortsbildern und Ortsbildteilen sowie zur Zuordnung von Erhaltungszielen. Vieles entspricht der heutigen Praxis. Zu den gemäss Artikel 5 NHG erforderlichen Gründen für die nationale Bedeutung der Schutzobjekte sagt der Verordnungsentwurf jedoch nichts. Eine Präzisierung dieses Begriffs in der VISOS wäre zu begrüssen. Orientieren könnte man sich dabei an den Erläuterungen zur Ordnungsrevision, die festhalten, dass ins Bundesinventar «Ortsbilder von aussergewöhnlicher Qualität (aufgenommen werden), deren Bedeutung über Regions- und Kantons Grenzen oder gar über die Landesgrenze hinaus ausstrahlt».

Der heutigen Praxis entspricht auch die Unterscheidung der Erhaltungsziele Kategorien A, B und C. In den Erläuterungen wird präzisiert, was unter den Kategorien A «Erhalten der Substanz», B «Erhalten der Struktur» und C «Erhalten des Charakters» verstanden wird. Nach Meinung von EspaceSuisse sollten diese Präzisierungen in der Verordnung ihren Niederschlag finden, denn die Unterschiede zwischen den einzelnen Erhaltungszielen – insbesondere den Erhaltungszielen B und C – sind nicht ohne weiteres erkennbar.

In den Erläuterungen zu Artikel 10 finden sich am Schluss wertvolle Aussagen zur Anwendung des ISOS. So wird festgehalten, dass bei der Beurteilung von Eingriffen ins ISOS «die Erhaltungsziele zusammen mit weiteren Grundlagen der kantonalen und lokalen Ebene (z.B. den Inventaren der Denkmalschutzobjekte) zu einer Fachmeinung aus Sicht Ortsbildschutz zusammengeführt werden» und «die Erhaltungsziele des ISOS in diesem Rahmen auf ihre Aktualität überprüft sowie bezogen auf die jeweilige Fragestellung und den vorliegenden Einzelfall konkretisiert werden (sollen)». Es ist zu prüfen, inwieweit diese – der Umsetzung des ISOS dienlichen – Präzisierungen in die Verordnung überführt oder der Öffentlichkeit im Rahmen von Arbeitshilfen oder anderen Publikationen (Art. 14 VISOS) zugänglich gemacht werden können.

Artikel 10: Eingriffe bei Erfüllung von Bundesaufgaben

Artikel 10 hält fest, dass schwerwiegende Beeinträchtigungen eines Schutzobjekts nur zulässig sind, wenn sie sich durch ein Interesse rechtfertigen lassen, das gewichtiger ist als das Interesse am Schutzobjekt. Diese Formulierung widerspricht Artikel 6 NHG, der ein Abweichen von der ungeschmäleren Erhaltung im Sinne der Inventare zulässt, wenn ihr bestimmte *gleich-* oder höherwertige Interessen entgegenstehen. Die Einschränkung in der Verordnung ist mit dem NHG unvereinbar und anzupassen.

Die Harmonisierung der drei auf Artikel 5 NHG beruhenden Schutzverordnungen (BLN, ISOS, IVS) führt bisweilen dazu, dass den Besonderheiten der einzelnen Schutzinventare zu wenig Rechnung getragen wird. Ein Beispiel hierfür ist die in Artikel 10 Absatz 4 erwähnte Verpflichtung zu Wiederherstellungs- oder Ersatzmassnahmen bei einer Beeinträchtigung von Schutzobjekten. Die Forderung, wonach «für angemessenen Ersatz, wenn möglich im gleichen Objekt, zu sorgen» ist, lässt sich nicht ohne weiteres auf das ISOS übertragen. Schützenswerte Ortsbilder lassen sich nicht ersetzen, ansonsten würde sich der hohe Schutzanspruch nicht rechtfertigen. Absatz 4 ist in diesem Sinne zu überarbeiten und es sind dem ISOS angepasste Formulierungen zu finden.

Für die uns eingeräumte Möglichkeit, zur vorgeschlagenen Revision der VISOS Stellung zu nehmen, danken wir Ihnen bestens.

Freundliche Grüsse
EspaceSuisse



Jean-François Steiert
Präsident



Lukas Bühlmann
Direktor

Stellungnahme

Basel, 15. März 2019 sd

Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS)

Die Handelskammer befürwortet die Totalrevision der VISOS grundsätzlich. Kernanliegen der Handelskammer ist die Festschreibung einer verbindlichen, konkreten Frist zur regelmässigen Überprüfung und Bereinigung der Inventare von Objekten.

Bei der Erfüllung seiner Aufgaben, ist der Bund gemäss Artikel 78 der Bundesverfassung dazu verpflichtet, Landschaften, Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler zu schonen und zu erhalten, sofern dies im öffentlichen Interesse ist. Konkretisiert wird dieser Auftrag im Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG). Laut Artikel 5, muss der Bundesrat demnach nach Anhören der Kantone Inventare von Objekten von nationaler Bedeutung erstellen. Die Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS), gründet hauptsächlich auf den Artikeln 5 und 6 NHG.

Die Handelskammer beider Basel befürwortet das Führen eines Inventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz grundsätzlich. Besonders begrüsst sie, dass die revidierte VISOS einen verbindlichen Kriterienkatalog hinsichtlich der aufzunehmenden Objekte enthält. Die in der Vorlage vermerkte, regelmässige Überprüfung und Bereinigung der Inventarliste ist der Handelskammer ein besonders grosses Anliegen. Dieser grundsätzlichen Aussage, muss jedoch eine konkrete Frist zur Seite gestellt werden, innerhalb der die Überprüfung und Bereinigung zu erfolgen hat. Die Kriterien zur Aufnahme eines Objekts, sollten hier auch als Basis zum allfälligen Ausschluss eines Objekts führen (vgl. Artikel 7, 8 und 9 VISOS).

Weiterhin gilt es zu beachten, dass laut Artikel 6 Absatz 1 NHG die inventarisierten Objekte gemäss dem definierten Ortsbildperimeter ohne Pufferzone zu berücksichtigen sind. Sollten nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung auch Vorhaben in unmittelbarer Umgebung des Ortsbildperimeters überprüft werden, hat dies aus Sicht der Wirtschaft mit Augenmass zu erfolgen.

Dass Anpassungen der Inventare, die rein technischer Natur sind, nicht durch den Bundesrat, sondern durch das EDI vorgenommen werden können, unterstützt die Handelskammer.

Handelskammer beider Basel

St. Jakobs-Strasse 25
Postfach
CH-4010 Basel

T +41 61 270 60 60
F +41 61 270 60 05

www.hkbb.ch

Herrn Bundesrat
Alain Berset
Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Inselgasse 1
3003 Bern

Bern, 28. Februar 2019

Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung VISOS

Vernehmlassungsverfahren: Stellungnahme von ICOMOS Suisse

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Einladung zur Teilnahme am Vernehmlassungsverfahren zur Überarbeitung der Verordnung zum Inventar der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung und nehmen gerne die Gelegenheit wahr, Ihnen eine kurze Stellungnahme zu unterbreiten.

ICOMOS Suisse ist die Landesgruppe des von der UNESCO vor rund 50 Jahren gegründeten Weltkulturrats. Unsere Mitglieder arbeiten fast ausschliesslich im Bereich der Erforschung und der Erhaltung unseres gebauten Kulturgutes sowie archäologischer Fundstellen und Stätten. Wir setzen unser Fachwissen auch in der Beratung und Weiterbildung ein und pflegen engen Kontakt mit der internationalen Vereinigung.

1. Vorbemerkungen:

In Anbetracht des hohen Alters der Verordnung und der sich seither in diesem Bereich entwickelten Praxis ist eine Totalrevision der VISOS zeitgemäss und wünschenswert. Ebenfalls für eine Totalrevision spricht, die Tatsache, dass die beiden Schwesterverordnungen¹ bereits revidiert wurden und es somit äusserst sinnvoll ist, im Hinblick auf eine Harmonisierung und Vereinheitlichung, die VISOS an die anderen beiden Verordnungen anzugleichen. Zu begrüssen ist daher, dass die drei Verordnungen zu den Bundesinventaren, gemäss dem vorliegenden Entwurf, inhaltlich und strukturell übereinstimmen werden. Der bisherige, eher spärliche, Umfang der VISOS von sechs Artikeln entspricht weder den Anforderungen an das Legalitätsprinzip, noch trägt es der nationalen Bedeutung des ISOS Rechnung. Erfreulich

¹ VBLN (SR 451.11), VIVS (SR 451.13)

ist daher die Erweiterung gemäss Entwurf auf 16 Artikel, welche inhaltlich ausführlicher sind als die bisherigen, aber sich trotzdem noch in einem überschaubaren Rahmen bewegen.

2. Zu den einzelnen Artikeln:

- Art. 1 schafft Klarheit und Transparenz bezüglich der Zuständigkeit (Abs. 2), sowie Nachvollziehbarkeit durch den Verweis auf 5 Abs.1 NHG (Abs. 3), welcher die Grundlage für die VISOS bildet. Angemerkt sei noch eine verfassungsrechtliche Überlegung: Dass sich der Bund bzw. das BAK um eine Frage von nationaler Bedeutung wie das ISOS kümmern muss, ist nicht nur im Sinne von Art. 78 BV und dem NHG, sondern dies entspricht, da ISOS Aussagen zur Kultur der «gebauten Umwelt» in den Ortschaften bringt, auch den Grundsätzen der Kulturpolitik nach Art. 69 Abs. 2 BV.
- Durch die in Art. 2 neu eingeführte modernisierte Form der Publikation wird die Zugänglichkeit für die anwendenden Behörden und die Allgemeinheit verbessert.
- Es fragt sich, ob in Art. 3 nicht der Begriff «Objekt» durch einen Verweis auf Art. 5 Abs. 1 E-VISOS erklärt werden soll.
- Der in Art. 4 vorgesehene Einbezug der kantonalen Fachstellen bei Überprüfungen, Bereinigungen und geringfügigen Änderungen von Objektumschreibungen, ist zu begrüßen. Die Zusammenarbeit der verschiedenen Regelungsebenen ist vor allem in föderalistischen Strukturen äusserst wichtig, dies vor allem, weil die erwähnten Änderungen auf Bundesebene ohne Zweifel Auswirkungen auf die kantonalen/ kommunalen Ebenen haben. Diese Fassung des neuen Art. 4 entspricht auch der in Art. 78 BV verankerten kantonalen Hoheit im Bereich Natur- und Heimatschutz.
- Als kritisch erachten wir den Abs. 2 von Art. 4, denn danach könnten die Kantone allein entscheiden, welche der wichtigen kultur- und denkmalpolitisch ausgerichteten Nichtregierungsorganisationen, wie Gesellschaft für Schweizer Kunstgeschichte, Schweizer Heimatschutz, Domus Antiqua Helvetica, Schweizerische Gesellschaft für Kulturgüterschutz, ICOMOS, Schweizerischer Burgenverein, ViaStoria etc., sie für eine Konsultation zulassen. Es sollte nicht sein, dass die üblichen Konsultationen des BAK zu einem bestimmten Ortsbildinventar nicht mehr spielen könnten oder dass sich eine dieser Organisationen von sich aus um die Überarbeitung eines bestimmten ISOS kümmern kann.
- Besonders hervorzuheben ist Art. 5, welcher grundlegende Begriffsdefinitionen enthält, die zu einem allgemeinen besseren Verständnis der Materie führen. Systematisch logisch und sinnvoll wird zuerst festgelegt, dass sich die VISOS auf Ortsbilder bezieht (Abs.1), dieser Begriff wird darauffolgend definiert (Abs.2) und schliesslich aufgeschlüsselt in Ortsbildteile (Abs.3), die in zwei Ausprägungen vorkommen (Abs.4). Die in Abs. 4 verwendeten Begriffe «intrinsisch» und «extrinsisch» könnten durch gängigere Bezeichnungen ersetzt werden, um die Verständlichkeit zu erhöhen, doch ist die Unterscheidung durch die kurze Erklärung innerhalb des Abs. 4 gut nachvollziehbar.
- In Abs. 3 2. Satz ist die Aufzählung der möglichen Bestandteile eines Ortsbildteiles nicht vollständig; man könnte z.B. noch Denkmäler oder Kunstobjekte, Wasseranlagen, schützenswerte Pflanzen erwähnen

- In den Art. 6-9 werde die Kriterien für eine Inventarisierung dargelegt. Das ist besonders zu begrüssen und schafft zusätzliche Transparenz und Akzeptanz, da in der bisherigen Version gänzlich darauf verzichtet wurde diese Kriterien aufzuführen.
- Art. 6 und 7 leisten wiederum einen Beitrag zur besseren Verständlichkeit und Transparenz dadurch, dass die einzelnen Siedlungskategorien definiert werden.
- In Art. 6 Abs. 1 Bst. d wird zum «Dorf» gesagt: «meist Hauptorte einer Gemeinde». Das ist nicht ganz klar: «Hauptort» bezieht sich im allgemeinen auf einen Kanton z.B. Stans in Nidwalden. Gemeint ist wohl «Zentrum einer politischen Gemeinde».
- Wünschbar wäre, zu Bst. f «Spezialfälle» auch ein, zwei Beispiele zu nennen. Erwähnt werden könnte z.B. «Burganlagen und Festungen» oder «historische Industrieanlagen» oder «Bahnanlagen».
- Durch die Verankerung des Kriterienkatalogs für die Bewertung der Ortsbilder in Art. 8 wird wiederum Transparenz geschaffen und es wird den Anforderungen an das Legalitätsprinzip Rechnung getragen. Anzumerken ist, dass die zusätzlichen Kriterien von Abs. 4 (archäologischer, geschichtlicher, volkskundlicher Wert), für eine vereinfachte und einheitliche praktische Anwendung, anstatt im Begleittext zur Verordnung, direkt in der VISOS selbst inhaltlich noch näher ausgeführt werden sollten. Es braucht unseres Erachtens auch qualitative Kriterien, die u.a. mit fachgerechtem Blick auf die Kunstgeschichte definiert werden können. Die «architekturhistorischen Qualitäten» sind mit den «künstlerischen Qualitäten» zu ergänzen. Entsprechend ist auch Art. 8, Abs. 4 mit «kunsthistorischer Wert» zu erweitern. Gleichzeitig möchten wir vorschlagen, dass in Abs. 3 als Bst. d (neu) noch angeführt werden: «garten- und landschaftsgestalterische Qualitäten» oder dass mindestens unter den zusätzlichen Kriterien von Abs. 4 noch der «garten- und landschaftsgestalterische Wert» genannt wird. Man denke z.B. an die Ermitage in Arlesheim/BL oder den Wenkenhof in Riehen/BS oder die Chesa Planta in Samedan/GR mit ihren bedeutenden Parkanlagen.
- Art. 9 kodifiziert neben den Kriterien für die Bewertung von Ortsbildteilen auch die Erhaltungsziele, welche der VISOS zugrunde liegen. Im Hinblick auf eine einheitliche Anwendung der Methodik und Gewährleistung von Rechtssicherheit ist es allenfalls sinnvoll, diese Erhaltungsziele in der Verordnung selbst ausführlicher zu umschreiben.
- In Art. 10 wird, durch die Unterscheidung der Intensität von Beeinträchtigungen, ein systematisches Prüfungsraster bzw. Beurteilungsverfahren eingeführt für den Fall von Eingriffen in die schützenswerten Ortsbilder bei der Erfüllung von Bundesaufgaben. Sinnvoll erscheint bei Art. 10 auch die Einführung von Abs. 3, wonach eine gesamtheitliche Betrachtung postuliert wird von einzelnen zulässigen aber zusammenhängenden Eingriffen, damit durch eine Einzelfall Betrachtung von Eingriffen nicht der Schutzzweck der VISOS unterlaufen werden kann.
- Sprachlich könnte der Anfang des Abs. 2 von Art. 10 noch verständlicher gefasst werden: «Schwerwiegende Beeinträchtigungen sind nur zulässig, wenn sie sich im Sinne von Artikel 6 Absatz 2 NHG durch ein Interesse von...»
- Nicht gelöst ist, was geschieht, wenn Kantone und Gemeinden ein Ortsbild von nationaler Bedeutung durch Vorhaben zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben oder durch die Nutzungsplanung für die nähere Umgebung schwerwiegend beeinträchtigen. Beispiele bieten Ortsbilder, wo an den Hängen um den historischen Bereich riesige Betonbauten die Qualität der geschützten Ortsteile erheblich schmälern (so verschiedenen Orts im Kanton Schwyz), oder Ortsbilder, die unmittelbar jenseits des Perimeters selber Bauten kennen, die in Format und

Material völlig dem geschützten Ortsbild widersprechen (so z.B. im Kanton Aargau am Rand der Altstadt von Baden oder von Lenzburg).

- In Art. 11 wird eine Pflicht für die zuständigen Behörden festgelegt bestehende Beeinträchtigungen laufend zu überprüfen. Diese Pflicht wird jedoch im Verordnungstext nicht exakt umschrieben. In der Praxis könnte dieser Pflicht aber potentiell grosse Bedeutung zukommen, daher wäre es wünschenswert, diese detaillierter zu umschreiben, beispielsweise unter welchen Voraussetzungen die Behörde eine solche Prüfung vornehmen muss.
- Die Einführung von Art. 12 ist sehr zu begrüßen, da die VISOS zweifellos auch auf kantonaler Ebene von grosser Bedeutung ist. Durch die Kodifizierung der Berücksichtigungspflicht der Kantone, wird in der VISOS die bisherige bundesgerichtliche Rechtsprechung² umgesetzt. Fraglich ist allerdings, ob eine Berücksichtigungspflicht ausreicht, um das ISOS auf kantonaler Ebene durchzusetzen. Die Bestimmung hätte schon mehr Gewicht, wenn in den beiden Absätzen von «beachten» die Rede wäre. Ein möglicher Vorschlag ist z.B. «Die Kantone beachten die besondere Qualität und Schutzwürdigkeit der Ortsbilder von nationaler Bedeutung bei ...». Es ist darauf hinzuweisen, dass eigentlich VISOS und dessen Umsetzungen auch Normen enthalten, die den Vorrang des Bundesrechts nach Art. 49 BV beanspruchen können.

3. Schlussbemerkung

Unsere Vereinigung hofft, dass die totalrevidierte VISOS bald als eine Verstärkung der Rechtsgrundlage von ISOS genehmigt wird und in Kraft treten kann und bedanken uns für die Prüfung unserer Anmerkungen.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Rainer J. Schweizer

Mitglied ICOMOS Suisse

Em. Professor für öffentliches Recht Universität St.Gallen



Niklaus Ledergerber

Präsident ICOMOS Suisse

² BGE 135 II 2009



Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri

Bundesamt für Kultur
Hallwylstrasse 15
3005 Bern

Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (VISOS); Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Direktorin
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 30. November 2018 haben Sie im Rahmen eines Vernehmlassungsverfahrens die Kantonsregierungen eingeladen, zur Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS; RB 451.12) Stellung zu nehmen. Wir äussern uns dazu wie folgt.

Wir begrüssen die formale Harmonisierung der VISOS mit den beiden Schwesterverordnungen der Verordnung über das Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz (VIVS; SR 451.13) und der Verordnung über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (VBLN; SR 451.11). Die Festlegung der Aufnahmekriterien und methodischen Grundsätze stärkt das ISOS als raumplanerisches Instrument mit Schutzcharakter. Es erhöht Objektivität, Wissenschaftlichkeit und Rechtssicherheit in der Umsetzung und Anwendung.

Die Vernehmlassungsvorlage legt in Artikel 4 fest, dass die Überprüfung und Bereinigung des ISOS in erster Linie in enger und frühzeitiger Zusammenarbeit mit den fachlich zuständigen Stellen der Kantone zu erfolgen hat. Wir begrüssen auch diese Regelung. Im Übrigen haben wir keine weiteren Bemerkungen anzubringen.

Sehr geehrte Frau Direktorin, sehr geehrte Damen und Herren, wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie mit vorzüglicher Hochachtung.

Altdorf, 15. März 2019



Im Namen des Regierungsrats
Der Landammann Der Kanzleidirektor

Roger Nager

Roman Balli

Herrn Bundesrat Alain Berset
Vorsteher des Eidgenössischen Departements des Innern EDI
Inselgasse 1
3003 Bern

Geht per Mail an:
marcia.haldemann@bak.admin.ch

Basel, 15.3.2019
Telefon direkt 061 317 91 35
elena.strozzi@pronatura.ch

Vernehmlassung zur Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS) - Stellungnahme von Pro Natura

Sehr geehrter Herr Bundesrat,

Pro Natura dankt Ihnen für die Möglichkeit, zur Totalrevision der VISOS Stellung beziehen zu dürfen. Wir haben diese Vorlage eingehend auch mit unseren Fachleuten geprüft.

1. Gesamte Einschätzung

Wir begrüßen sehr die Initiative zu dieser Totalrevision. Sie bringt eine willkommene Kodifikation der Rechtsprechung, die sich vor allem nach 2009 stark entwickelt hat, und in diesem Zusammenhang auch sehr viel Klarstellung und Transparenz. Durch die präzisere Umschreibung der Kriterien und Inhalte wird die Sichtbarkeit des ISOS erhöht. Kodifiziertes Recht ist immer sehr viel leichter zu handhaben als Richterrecht mit unzähligen Präjudizen, vor allem für Interessierte und Betroffene, die auf diesem Gebiet nicht Spezialisten sind. Die VISOS behält einen gut überschaubaren Umfang von insgesamt 16 Artikeln, worin viele bisher ungeschriebene Regeln mitenthalten sind.

2. Grundsätzliche Bemerkungen

Gemäss Art. 78 der Bundesverfassung BV¹ ist der Bund verpflichtet, bei der Erfüllung seiner Aufgaben Landschaften, Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler zu erhalten und zu schonen, wenn das öffentliche Interesse dies gebietet. Diese Verfassungsbestimmung konkretisiert das Bundesgesetz zum Natur- Heimatschutz NHG.² In Art. 5 NHG wird der Bund verpflichtet, das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung ISOS zu erstellen. Der Bundesrat erliess am 9. September 1981 das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung ISOS mit der zugehörigen Verordnung VISOS.³

Ein im Jahr 2015 vom BAK in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten bestätigte die Opportunität einer Verordnungsrevision angesichts der Bedeutung des ISOS seit dem Bundesgerichtsentscheid Rüti (ZH) vom 1. April 2009.⁴ Angesichts des hohen Alters der VISOS und der Tatsache, dass die Verordnungen zu den beiden anderen Bundesinventaren gemäss NHG Art. 5, namentlich dem IVS und dem BLN, in den vergangenen Jahren bereits revidiert wurden, erscheint es Pro Natura als sehr sinnvoll, die VISOS mit den Schwesterverordnungen zu harmonisieren und die wesentlichen Grundsätze der Aufnahmemethode auf Ebene der Verordnung zu verankern.⁵

Die vorliegende Totalrevision der VISOS entspricht unseres Erachtens diesem Anliegen. Sie hat indes keine materiellrechtlichen Änderungen zur Folge. Die revidierte VISOS findet nach ihrem Inkrafttreten auch auf die nach früherer VISOS inventarisierten Objekte Anwendung, was die Umsetzung erleichtert.

Das ISOS umfasst aktuell 1274 Objekte in allen Kantonen, also rund 22 Prozent der schweizerischen Siedlungen. Seiner gesetzlichen Bestimmung entsprechend führt das ISOS die wertvollsten, landesweit bedeutenden Siedlungen der Schweiz auf und dokumentiert sie.

Das ISOS stellt nichts unter Schutz, es ist kein Planungsinstrument, sondern bildet eine Grundlage für die Planung. Als nationales Fachinventar bildet es das einzige schweizweite, nach einheitlichen Kriterien erstellte Instrument zur qualitativen Beurteilung von Ortsbildern und stellt somit eine bedeutende Grundlage zur qualitätvollen Siedlungsentwicklung dar. Das ISOS zeigt aus nationaler Sicht die Interessen und Ziele des Ortsbildschutzes auf und bil-

¹ SR 101

² SR 451

³ SR 451.12

⁴ BGE 135 II 209 (Rüti); 1C_188/207 vom 1. April 2009. – Marti, Arnold. Rechtsgutachten zu Fragen im Zusammenhang mit der geplanten Änderung der Aufnahmemethode bei der Revision von Ortsbildaufnahmen im Rahmen des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS). Schaffhausen 2016.

⁵ VBLN vom 29. März 2017, SR 451.11. – VIVIS vom 14. April 2010, SR 451.15.



det damit eine wichtige Grundlage für eine im Sinne von Art. 3 RPV vollständige und nachvollziehbare Interessenabwägung. Das ISOS nimmt keine Interessenabwägungen vor.

3. Anregungen zu einzelnen Artikeln

Zu einzelnen Artikeln haben wir verschiedene Anregungen, die wir Ihnen im Folgenden unterbreiten:

Der bisherige Artikel 4 präzisierte, dass die kantonalen Ortsbildinventare durch das ISOS nicht berührt werden. Dies ist eine absolute Selbstverständlichkeit, auch vor dem Hintergrund von Art. 78 Abs. 1 BV, wonach für den Natur- und Heimatschutz in erster Linie die Kantone zuständig sind. Es ist daher zu begrüßen, dass diese überflüssige Bestimmung aufgehoben wird. Demgegenüber bestimmt der neue Art. 4 in *Abs. 1*, dass die Kantone bzw. ihre Fachstellen bei der Überprüfung und Bereinigung des ISOS sowie bei geringfügigen Änderungen im Sinne von Art. 3 einzubeziehen sind. Zu begrüßen ist, dass in *Abs. 2* die Kantone ermächtigt werden, weitere Kreise einzubeziehen.

In Art. 10 begrüßen wir die Regelung in *Abs. 3*, wonach bei an sich zulässigen minimalen Eingriffen, die gemäss *Abs. 1* zulässig sind, sobald ein überwiegendes Interesse ihrer ungeschmälernten Erhaltung entgegensteht, mehrere aufeinanderfolgende oder sonst zusammenhängende Eingriffe, selbst wenn sie je für sich allein zulässig wären, in ihrer *kumulierten* Wirkung auf das Schutzobjekt zu beurteilen sind.

Bekanntlich spielt das ISOS bei der Erfüllung von Bundesaufgaben – ganz anders als das BLN – eine eher untergeordnete Rolle. Wichtiger ist in der Praxis seine Bedeutung auf der Ebene der Kantone (oder allenfalls der Gemeinden), zumal der Ortsbildschutz im Zeichen der Verdichtung und der zunehmenden Verlagerung der Bautätigkeit in bereits überbaute Gebiete unter immer stärkeren Druck gerät. Gefordert sind hier in erster Linie die Kantone und Gemeinden im Rahmen der kantonalen und kommunalen Richt- und Nutzungsplanung einerseits, andererseits aber auch bei konkreten Bauvorhaben. Der Regelung in Art. 12 wird daher besondere Bedeutung zukommen. Der Entwurf setzt hier die Vorgaben der neueren Rechtsprechung des Bundesgerichts um, in *Abs. 1* von Art. 12 vor allem für die kantonalen Richtlinien und in *Abs. 2* für die Nutzungspläne. *Wir wünschen jedoch eine präzisierende Bestimmung (beispielsweise in einem Absatz 3), wonach bei der Auslegung kantonaler Richt- oder kommunaler Nutzungspläne das ISOS heranzuziehen ist, um die Zulässigkeit von Bauvorhaben zu beurteilen.*

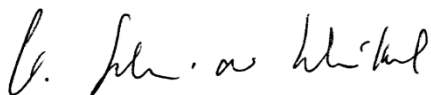


In Art. 11 wird der Grundsatz aufgestellt, dass die zuständigen Behörden (offenbar aller Stufen) bei jeder sich bietenden Gelegenheit zu prüfen haben, ob bereits entstandene Beeinträchtigungen von ISOS-Objekten beseitigt oder in ihrer Wirkung vermindert werden können. Angesichts der immer grösseren Zahl von «Bausünden» in oder im Umfeld von geschützten Ortsbildern wird dieser Bestimmung grosse und zunehmende Bedeutung zukommen. Allerdings ist die Regelung in Art. 11 sehr knapp gehalten, was ihre praktische Wirkung verringern dürfte. Es wäre wesentlich *detaillierter zu regeln, welche Behörde unter welchen Voraussetzungen und in welchem Verfahren allenfalls was vorzukehren hat*. Für die Zukunft wäre eine dahingehende Klärung des Regelwerks geboten.

Wir hoffen, dass die totalrevidierte VISOS bald genehmigt wird und in Kraft treten kann, und danken Ihnen für die wohlwollende Prüfung unserer Anregungen.

Mit freundlichen Grüssen

Pro Natura – Schweizerischer Bund für Naturschutz



Ursula Schneider Schüttel
Präsidentin



Dr. Urs Leugger-Eggimann
Zentralsekretär



Bundesamt für Raumentwicklung
Inselgasse 1
3003 Bern

Per Mail an: isos@bak.admin.ch

Zürich, 15. März 2019/ bs/gn

Stellungnahme zur Vernehmlassung zur Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS)

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizerische Baumeisterverband (SBV) ist die gesamtschweizerische Berufs-, Wirtschafts- und Arbeitgeberorganisation der Unternehmungen des Hoch- und Tiefbaus sowie verwandter Zweige des Bauhauptgewerbes. Der SBV vertritt die Interessen von mehr als 2500 Mitgliedsbetrieben im Bauhauptgewerbe.

Mit dem öffentlichen Schreiben vom 30. November 2018 wurden interessiert Kreise eingeladen, sich zu der Vernehmlassung VISOS äussern. Gerne folgen wir diesem Aufruf.

Der SBV lehnt die vorliegende Totalrevision über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS) in der vorliegenden Fassung und zum jetzigen Zeitpunkt ab.

- ISOS ist heute viel zu breit gefasst. Die Definition von «landesweit bedeutene» und «wertvollste» Siedlungen ist viel enger zu fassen.
- Die Verpflichtung der Behörden zu einer Prüfung «bei jeder sich bietenden Gelegenheit» führt zu unnötiger Bürokratie.
- Um verdichtetes Bauen und eine Siedlungsentwicklung nach Innen erreichen zu können, muss das Bauen innerhalb der Bauzonen vereinfacht werden. Eine überhöhte und starre Gewichtung des Ortsbildschutzes bewirkt das Gegenteil. Die VISOS berücksichtigt diese, im RPG festgeschriebenen und in zahlreichen parlamentarischen Vorstössen formulierten, liberaleren Anforderungen nicht und widerspricht diesen teilweise direkt.
- Zurzeit werden mehrere politische Vorstösse im Parlament behandelt, welche sich auf die Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz auswirken. Diese Entwicklungen müssen in der VISOS berücksichtigt werden. Die Totalrevision muss deshalb auf einen späteren Zeitpunkt verschoben werden, damit die laufenden Entwicklungen berücksichtigt werden können.

WIR BAUEN DIE SCHWEIZ. IHRE BAUMEISTER.

1. Allgemeine Bemerkungen

Die Siedlungsentwicklung nach Innen ist seit der Implementierung des RPG 1 ein zentraler Aspekt der Raumpolitik. Das Bauen innerhalb der Bauzonen muss darum gefördert werden. Die kompaktere Nutzung des Raums innerhalb der bestehenden Bauzonen ist das oberste Gebot für eine effiziente Nutzung des vorhandenen Bodens.

Die Verdichtung wird politisch gefordert und ist im Raumplanungsgesetz (RPG) explizit festgehalten. In die entgegengesetzte Richtung jedoch stösst der starre Ortsbildschutz des Bundes, der auf dem ISOS und der darauf abgeleiteten Rechtsprechung basiert. Damit die Verdichtung in der Realität gelingt, darf das Bauen in Zentren nicht aufwändiger sein und länger dauern als an anderen Standorten. Einer der entwicklungshemmenden Faktoren im Siedlungszentrum ist jedoch ISOS. Es bedarf deshalb einer Liberalisierung des Bauens innerhalb der Bauzonen. Die hier vorliegende Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS) widerspricht diesem Ziel. Sie trägt in keiner Weise einer Vereinfachung der Siedlungsentwicklung nach innen Rechnung und würde an der heutigen restriktiven Rechtsprechung nichts ändern.

Es müssten zudem die weiteren Gesetze und Verordnungen des gesamten relevanten Komplexes NHG, RPG, RPV, VISOS betrachtet und angepasst werden. Nur so kann eine Interessensabwägung im Sinne des erläuternden Berichtes erfolgen. Ansonsten wird das Hauptproblem, dass die Rechtsprechung zu oft den Gutachten der Eidgenössischen Natur und Heimatschutzkommission (ENHK) oder der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege (EKD) folgt, weiterbestehen.

Bei Bauvorhaben sind im Bereich des ISOS neben dessen Schutzgedanken immer mehrere öffentliche und private Interessen wie etwa der Wohnungsbau zu berücksichtigen und abzuwägen. Dabei muss nach unserer Überzeugung auf allen Stufen der Planung und Anwendung zwingend eine Gesamtinteressenabwägung stattfinden, ohne dass ein spezielles Interesse per se den Vorrang erhält. An dieser Stelle verweisen wir in diesem Zusammenhang auf die Pa.IV. Eder - Die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission und ihre Aufgabe als Gutachterin (12.402).

Wie der Bericht erwähnt, basiert die VISOS auf dem Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG), namentlich auf den Artikeln 5 und 6. Gerade diese beiden Artikel sind zurzeit Gegenstand von parlamentarischen Initiativen (*Pa.IV Egloff, 17.526, Verdichtung ermöglichen. Bei ISOS Schwerpunkte setzen / Pa. IV Rutz, 17.525, Verdichtung ermöglichen. Widersprüche und Zielkonflikte aufgrund des ISOS ausschliessen*). Weitere pendente parlamentarischen Vorstösse betreffend des ISOS (17.4307 Motion Feller/ 17.4308 Motion Regazzi) geben genügend Anlass, die Totalrevision zu verschieben und zu einem späteren Zeitpunkt anzugehen.

2. Bemerkungen zu einzelnen Punkten

2.1. Art. 5 und Art 8; Kriterien

ISOS soll gemäss der gesetzlichen Bestimmung «die wertvollsten, landesweit bedeutenden Siedlungen der Schweiz» aufführen und dokumentieren. In der Realität wird «wertvoll» und «landesweit bedeutend» sehr weit gefasst. So ist z.B. rund 70% der Stadt Zürich im ISOS erfasst. ISOS sollte sich stärker auf die national bedeutendsten Ortsbilder fokussieren. Art. 5 nennt keine spezifischen Einschränkungen, was zu einem überdimensionalen Katalog der Objekte führt. Zudem ist Art. 8 viel zu wenig weit konkretisiert. Der Artikel benötigt dringend eine Konkretisierung.

2.2. Art. 11 Behebung von Beeinträchtigungen

Eine Verpflichtung der Behörden, eine Verminderung oder Behebung bestehender Beeinträchtigungen bei „jeder sich bietenden Gelegenheit“ zu prüfen, ist überflüssig. Die damit einhergehende Ausweitung des Geltungsbereiches lehnen wir ab.

2.3. Art. 12 Berücksichtigung durch die Kantone

Die geltende Rechtsprechung leitet aus dem RPG die Pflichten der Kantone ab. Statt der Berücksichtigungspflicht durch die Kantone klare Grenzen zu setzen, geht der Verordnungsentwurf in Art. 12 VISOS sogar weiter als die bisherige Bestimmung. Stattdessen fordert der SBV eine Rückbesinnung auf die zentrale Funktion des Bundesinventars, denn dieser Artikel behindert die im RPG geplante Verdichtung der Siedlungsgebiete.

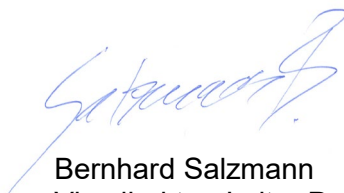
Für die Berücksichtigung unserer Anliegen bedanken wir uns. Für Fragen und Konsultationen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Baumeisterverband



Dr. Benedikt Koch
Direktor



Bernhard Salzmann
Vizedirektor, Leiter Politik und Kommunikation

*Société Suisse pour la protection des biens culturels
Schweizerische Gesellschaft für Kulturgüterschutz,
Pavillonweg 2, 3012 Bern*

**Monsieur le Conseiller fédéral
Alain Berset
Chef du Département fédéral de l'intérieur
Inselgasse 1
3003 Berne**

Eingereicht per Mail an marcia.haldemann@bak.admin.ch

Bern/St. Gallen, 14. März 2019

Vernehmlassung zur Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (VISOS)

Monsieur le Conseiller fédéral, sehr geehrter Herr Bundesrat Berset,

Die Schweizerische Gesellschaft für Kulturgüterschutz (SGKGS) setzt sich durch ihre privaten und öffentlichen Mitglieder seit siebzig Jahren für Sicherung und Bewahrung bedeutender schweizerischer Kulturgüter ein, insbesondere im Falle von Katastrophen und von bewaffneten Konflikten. Namens des Vorstandes danken wir für die Gelegenheit, uns in der öffentlichen Vernehmlassung zum jetzigen Entwurf der neuen VISOS äussern zu können. Die von Ihnen geplante Totalrevision der Verordnung für das ISOS schafft eine deutlich bessere, wichtige Grundlage für den Umgang von Bund und Kantonen mit national bedeutsamen Ortsbildern und den in diesen vorhandenen Kulturgütern. Wir haben dazu besonders folgende Bemerkungen und Anregungen:

1. Vorbemerkungen:

In Anbetracht des hohen Alters der bestehenden Verordnung und der seither in diesem Bereich entwickelten Praxis ist eine Totalrevision der VISOS zeitgemäss und wünschenswert. Ebenfalls für eine Totalrevision spricht die Tatsache, dass die beiden Schwesterverordnungen¹ bereits revidiert wurden und es somit äusserst sinnvoll ist, im Hinblick auf eine Harmonisierung und Vereinheitlichung, die VISOS an die anderen beiden Verordnungen anzugleichen. Zu begrüßen ist daher, dass die drei Verordnungen zu den Bundesinventaren, gemäss dem vorliegenden Entwurf, inhaltlich und strukturell übereinstimmen werden. Der bisherige, eher spärliche Umfang der VISOS von sechs Artikeln entspricht weder den Anforderungen an das Legalitätsprinzip noch trägt er der nationalen Bedeutung des ISOS Rechnung. Erfreulich ist daher die Erweiterung gemäss Entwurf auf 16 Artikel, welche inhaltlich ausführlicher sind als die bisherigen, aber sich trotzdem noch in einem überschaubaren Rahmen bewegen.

¹ VBLN (SR 451.11), VIVS (SR 451.13)

2. Zu den einzelnen Artikeln:

- Art. 1 schafft Klarheit und Transparenz bezüglich der Zuständigkeit (Abs. 2) sowie Nachvollziehbarkeit durch den Verweis auf Art. 5 Abs. 1 NHG (Abs. 3), welcher die Grundlage für die VISOS bildet. Angemerkt sei noch eine verfassungsrechtliche Überlegung: Dass sich der Bund bzw. das BAK um eine Frage von nationaler Bedeutung wie das ISOS kümmern muss, ist nicht nur im Sinne von Art. 78 BV und des NHG, sondern dies entspricht, da das ISOS Aussagen zur Kultur der «gebauten Umwelt» in den Ortschaften bringt, auch den Grundsätzen der Kulturpolitik nach Art. 69 Abs. 2 BV.
- Durch die in Art. 2 neu eingeführte modernisierte Form der Publikation wird die Zugänglichkeit für die anwendenden Behörden und die Allgemeinheit verbessert.
- Es fragt sich, ob in Art. 3 nicht der Begriff «Objekt» durch einen Verweis auf Art. 5 Abs. 1 E-VISOS erklärt werden soll.
- Der in Art. 4 vorgesehene Einbezug der kantonalen Fachstellen bei Überprüfungen, Bereinigungen und geringfügigen Änderungen von Objektumschreibungen ist zu begrüßen. Die Zusammenarbeit der verschiedenen Regelungsebenen ist vor allem in föderalistischen Strukturen äusserst wichtig, da die erwähnten Änderungen auf Bundesebene ohne Zweifel Auswirkungen auf die kantonalen/kommunalen Ebenen haben. Die Fassung des neuen Art. 4 entspricht auch der in Art. 78 BV verankerten kantonalen Hoheit im Bereich Natur- und Heimatschutz.
- Als kritisch erachten wir den Abs. 2 von Art. 4, denn danach könnten die Kantone allein entscheiden, welche der wichtigen kultur- und denkmalpolitisch ausgerichteten Nichtregierungsorganisationen, wie Gesellschaft für Schweizerische Kunstgeschichte, Schweizer Heimatschutz, Domus Antiqua Helvetica, Schweizerische Gesellschaft für Kulturgüterschutz, ICOMOS, Schweizerischer Burgenverein, ViaStoria etc., für eine Konsultation zugelassen sind. Es sollte nicht sein, dass die üblichen Konsultationen des BAK zu einem bestimmten Ortsbildinventar nicht mehr spielen können oder dass sich eine dieser Organisationen von sich aus und allein um die Überarbeitung eines bestimmten ISOS kümmern kann. Es braucht den Diskurs mit vielen Interessenten.
- Besonders hervorzuheben ist Art. 5, welcher grundlegende Begriffsdefinitionen enthält, die zu einem allgemeinen besseren Verständnis der Materie führen. Systematisch logisch und sinnvoll wird zuerst festgelegt, dass sich die VISOS auf Ortsbilder bezieht (Abs. 1), dieser Begriff wird darauffolgend definiert (Abs. 2) und schliesslich aufgeschlüsselt in Ortsbildteile (Abs. 3), die in zwei Ausprägungen vorkommen (Abs. 4). Die in Abs. 4 verwendeten Begriffe «intrinsisch» und «extrinsisch» könnten durch gängigere Bezeichnungen ersetzt werden, um die Verständlichkeit zu erhöhen, doch ist die Unterscheidung durch die kurze Erklärung innerhalb des Abs. 4 gut nachvollziehbar.
- In Abs. 3 2. Satz ist die Aufzählung der möglichen Bestandteile eines Ortsbildteiles nicht vollständig; man könnte z.B. noch Denkmäler oder Kunstobjekte, Wasseranlagen, schützenswerte Pflanzen erwähnen.
- In den Art. 6-9 werden die Kriterien für eine Inventarisierung dargelegt. Das ist besonders zu begrüßen und schafft zusätzliche Transparenz und Akzeptanz, da in der bisherigen Version gänzlich darauf verzichtet wurde, diese Kriterien aufzuführen.
- Art. 6 und 7 leisten wiederum einen Beitrag zur besseren Verständlichkeit und Transparenz dadurch, dass die einzelnen Siedlungskategorien definiert werden.

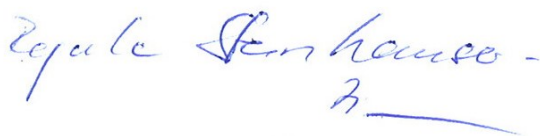
- In Art. 6 Abs. 1 Bst. d wird zum «Dorf» gesagt: «meist Hauptorte einer Gemeinde». Das ist nicht ganz klar: «Hauptort» bezieht sich im Allgemeinen auf den Hauptort eines Kantons, z.B. Stans in Nidwalden. Gemeint ist wohl «Zentrum einer politischen Gemeinde».
- Wünschbar wäre, zu Bst. f «Spezialfälle» auch ein, zwei Beispiele zu nennen. Erwähnt werden könnten z.B. «Burganlagen und Festungen» oder «historische Industrieanlagen» oder «Bahnanlagen».
- Durch die Verankerung des Kriterienkatalogs für die Bewertung der Ortsbilder in Art. 8 wird wiederum Transparenz geschaffen und es wird den Anforderungen an das Legalitätsprinzip Rechnung getragen. Anzumerken ist einzig, dass die zusätzlichen Kriterien von Abs. 4 (archäologischer, geschichtlicher, volkskundlicher Wert) für eine vereinfachte und einheitliche praktische Anwendung, anstatt im Begleittext zur Verordnung, direkt in der VISOS selbst inhaltlich näher ausgeführt werden sollten. Ausserdem schlagen wir vor, dass in Abs. 3 als Bst. d (neu) noch angeführt werden: «garten- und landschaftsgestalterische Qualitäten» oder dass mindestens unter den zusätzlichen Kriterien von Abs. 4 der «garten- und landschaftsgestalterische Wert» genannt wird. Man denke z.B. an die Ermitage in Arlesheim/BL oder den Wenkenhof in Riehen/BS oder die Chesa Planta in Samedan/GR mit ihren hoch bedeutenden Parkanlagen.
- Art. 9 kodifiziert neben den Kriterien für die Bewertung von Ortsbildteilen auch die Erhaltungsziele, welche der VISOS zugrunde liegen. Im Hinblick auf eine einheitliche Anwendung der Methodik und der Gewährleistung von Rechtssicherheit ist es gewiss sinnvoll, diese Erhaltungsziele in der Verordnung selbst ausführlicher zu umschreiben.
- In Art. 10 wird, durch die Unterscheidung der Intensität von Beeinträchtigungen, ein systematisches Prüfungsraster bzw. Beurteilungsverfahren eingeführt für den Fall von Eingriffen in die schützenswerten Ortsbilder bei der Erfüllung von Bundesaufgaben. Sinnvoll erscheint bei Art. 10 auch die Einführung von Abs. 3, wonach eine gesamtheitliche Betrachtung von einzelnen zulässigen, aber zusammenhängenden Eingriffen postuliert wird, damit durch eine Einzelfallbetrachtung von Eingriffen nicht der Schutzzweck der VISOS unterlaufen werden kann.
- Sprachlich könnte der Anfang des Abs. 2 von Art. 10 noch verständlicher gefasst werden: «Schwerwiegende Beeinträchtigungen sind nur zulässig, wenn sie sich im Sinne von Artikel 6 Absatz 2 NHG durch ein Interesse von...».
- *Nicht gelöst ist*, was geschieht, wenn Kantone und Gemeinden ein Ortsbild von nationaler Bedeutung durch Vorhaben zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben oder durch die Nutzungsplanung für die nähere Umgebung schwerwiegend beeinträchtigen. Beispiele bieten Ortsbilder, wo an den Hängen rings um den historischen Bereich riesige Betonbauten die Qualität der geschützten Ortsteile erheblich schmälern (so an verschiedenen Orten im Kanton Schwyz), oder Ortsbilder, die unmittelbar jenseits des ausgewiesenen Perimeters Bauten kennen, die in Format und Material völlig dem geschützten Ortsbild widersprechen (so z.B. im Kanton Aargau am Rand der Altstadt von Baden oder derjenigen von Lenzburg). Es ist heute unübersehbar, dass viele Kantone die herkömmliche strukturierte Ortsplanung verlassen haben und ohne Weiteres auch im Ortskernen völlig überdimensionierte und unangepasste Neubauten bewilligen, die namentlich im ländlichen Raum (z.B. im Toggenburg oder im Kanton Basel-Landschaft) das tradierte, wertvolle Ortsbild von vielen Dörfern empfindlich beeinträchtigen. Im Grunde müsste der Bund zusammen mit den Kantonen Grundsätze oder Leitlinien entwickeln, welche die Qualitätsstandards für die bauliche Entwicklung, wie sie die neue VISOS postuliert, zum schweizerischen Gemeingut machen.

- In Art. 11 wird eine Pflicht für die zuständigen Behörden festgelegt, bestehende Beeinträchtigungen laufend zu überprüfen. Diese Pflicht wird jedoch im Verordnungstext nicht exakt umschrieben. In der Praxis könnte dieser Pflicht aber potentiell grosse Bedeutung zukommen, daher wäre es wünschenswert, diese detaillierter zu umschreiben, beispielsweise unter welchen Voraussetzungen die Behörde eine solche Prüfung vornehmen muss. Sinnvoll wäre auch, wenn von Ortschaften mit historischem Kern periodische Berichte oder Meldungen bei schweren Bedrohungen verlangt werden.
- Die Einführung von Art. 12 ist sehr zu begrüßen, da die VISOS zweifellos auch auf kantonaler Ebene von grosser Bedeutung ist. Durch die Kodifizierung der Berücksichtigungspflicht der Kantone wird in der VISOS die bisherige bundesgerichtliche Rechtsprechung (vgl. BGE 135 II 209) umgesetzt. Fraglich ist allerdings, ob eine Berücksichtigungspflicht ausreicht, um das ISOS auf kantonaler Ebene durchzusetzen. Die Bestimmung hätte schon einiges mehr Gewicht, wenn in den beiden Absätzen von «beachten» die Rede wäre. Ein möglicher Vorschlag ist z.B. «Die Kantone beachten die besondere Qualität und Schutzwürdigkeit der Ortsbilder von nationaler Bedeutung bei ...». Es ist darauf hinzuweisen, dass die VISOS einschliesslich ihrer Umsetzung eigentlich auch Normen enthält, die den Vorrang des Bundesrechts nach Art. 49 BV beanspruchen können. Eine Nichtbeachtung in den kantonalen und kommunalen Planungen verletzt das Bundesrecht in der Anwendung.

3. Schlussbemerkung

Unsere Vereinigung hofft, dass der Bundesrat die totalrevidierte VISOS in Kürze als Verstärkung der Rechtsgrundlage des ISOS erlässt und dass er sie bald in Kraft setzt. Wir danken Ihnen für die Prüfung und Berücksichtigung unserer Bemerkungen und Anregungen bei der endgültigen Abfassung der VISOS.

Mit freundlichen Grüssen



Dr. phil. Regula Steinhauser-Zimmermann
Präsidentin SGKGS



Prof. em. Dr. iur. Rainer J. Schweizer
Vorstandsmitglied SGKGS



Herr Bundesrat Alain Berset
Vorsteher EDI
Generalsekretariat GS-EDI
Inselgasse 1
CH-3003 Bern

Per E-Mail an:
isos@bak.admin.ch

Bern, 13. März 2019

**Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten
Ortsbilder der Schweiz (VISOS)
Stellungnahme des Schweizerischen Gemeindeverbands (SGV)**

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Mit Schreiben vom 30. November 2018 haben Sie dem Schweizerischen Gemeindeverband (SGV) das oben erwähnte Geschäft zur Stellungnahme unterbreitet. Für die Gelegenheit, uns aus Sicht der rund 1600 dem SGV angeschlossenen Gemeinden äussern zu können, danken wir Ihnen.

I. Generelle Bemerkungen

Die Städte und Gemeinden sind in ihren raumplanerischen Tätigkeiten öfters direkt mit den Vorgaben des NHG und insbesondere mit ISOS konfrontiert und dies wird in Zukunft noch viel häufiger der Fall sein. Alle Gemeinden mit ISOS-Objekten werden bei der Umsetzung der in der ersten Etappe der Raumplanungsgesetzrevision (RPG1) beschlossenen „inneren Verdichtung“ diese Gebiete längerfristig in ihre Planungen miteinbeziehen müssen. Es wird also vermehrt Situationen geben, in welchen die ISOS-Objekte überprüft und in die Entwicklung eingebunden werden, damit sich die Siedlungen als Ganzes, als Einheit weiterentwickeln können. In diesen Fällen müssen die Ziele der inneren Verdichtung und der Siedlungsentwicklung als Ganzes in der Interessensabwägung das entsprechende Gewicht erhalten, damit die Gemeinden den nötigen Spielraum im Bereich der baulichen Entwicklung beibehalten können. Die Analysen und ausführlichen Beschreibungen in ISOS sind wertvolle Instrumente für die qualitative Siedlungsentwicklung. Die Planungen erfordern aber von Seiten der kommunalen Behörden viel Fachkompetenz und gestalten sich oft komplex, ressourcen- und zeitaufwändig. Für die Gemeinden, die Planer- und die Investorenseite ist es somit essentiell, dass in der konkreten Umsetzung möglichst grosse Rechts- und Planungssicherheit besteht.

Die Vergangenheit hat aber gezeigt, dass Bund und Kantone sich in verschiedenen Punkten nicht einig sind bzw. spezifische Sachverhalte unterschiedlich interpretieren. Diese Differenzen führten des Öfteren zu langwierigen Verfahren zu Lasten der Gemeinden und Investoren, was in vielen Gemeinden zu einer negativen Wahrnehmung des ISOS geführt und die Akzeptanz des Bundesinventars Schaden erlitten hat. Aus Sicht des SGV ist es somit unabdingbar, dass die strittigen Punkte möglichst rasch geklärt werden.

Vor dem Hintergrund aktueller Vorstösse im Parlament zum Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG) hat die Bau-, Planungs- und Umweltkonferenz (BPUK) im November 2018 in einem Schreiben an die Bundesräte Alain Berset und Doris Leuthard vorgeschlagen, die weiteren Bearbeitungen der Gesetzesänderungen vorläufig zu sistieren und stattdessen die Themen, welche in den letzten Jahren immer wieder zu Diskussionen geführt haben, zwischen Bund und Kantonen gemeinsam zu bearbeiten. Dazu soll auf politischer Ebene ein „Runder Tisch“ durchgeführt werden, um ein gemeinsames Mandat für ein Arbeitspaket zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden zu definieren. Mit Schreiben vom 27. Februar 2019 haben Bundesrätin Sommaruga und Bundesrat Berset die Anfrage positiv beantwortet.

Der SGV begrüsst, dass im Rahmen des Runden Tisches alle strittigen Punkte zum NHG ganzheitlich in einem Arbeitspaket und mit allen betroffenen Stellen diskutiert und bereinigt werden sollen und erwartet, dass die Ergebnisse anschliessend in die entsprechenden Verordnungen einfließen.

Der SGV **beantragt** daher, die **Totalrevision der VISOS zu sistieren**, bis der „Runde Tisch“ mit den betroffenen Kreisen stattgefunden hat und diese offenen Punkte geklärt sind.

II. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

Der SGV begrüsst im Grundsatz, dass mit der Totalrevision des VISOS mehr Transparenz und Rechtssicherheit geschaffen werden soll. Um diese Ziele zu erreichen, müssen aus Sicht des SGV aber zuerst die oben erwähnten Differenzen in einem **ergebnisoffenen** Dialog geklärt werden und die Ergebnisse in die VISOS einfließen können.

Die nachfolgenden Bemerkungen ersetzen somit den Antrag bezüglich Sistierung der Revision nicht.

Art. 1 Abs. 2 „Bundesinventar – Erarbeitung ISOS“

Art. 5 Abs. 1 NHG hält fest, dass der Bundesrat nach Anhörung der Kantone Bundesinventare von nationaler Bedeutung erstellt. Der Einbezug der Kantone muss somit bereits in der Erarbeitung erfolgen und nicht erst in der Überprüfung und Bereinigung wie in Art. 4 VISOS festgehalten.

➔ **Antrag:** Art. 1 Abs. 2 ist folgendermassen anzupassen: „Das ISOS wird vom Bundesamt für Kultur (BAK) nach Anhörung der Kantone erarbeitet und geführt.“

Art. 4 Abs. 2 „Zusammenarbeit – Konsultation weiterer Kreise“

Alle ISOS-Objekte sind Teilgebiete einer Gemeinde und haben direkte Auswirkungen auf die aktuellen und zukünftigen kommunalen (Nutzungs-)Planungen. Aus diesem Grund müssen die **Gemeinden auch zwingend** in den Prozess der Anhörung miteinbezogen werden. Die vorgeschlagene Formulierung von Abs. 2 überlässt es jedoch den Kantonen, ob sie die Öffentlichkeit und damit auch die Gemeinden einbeziehen wollen oder nicht. Diese Bestimmung muss gemäss jenen der Schwesterverordnungen des Bundesinventars der historischen Verkehrswege der Schweiz (VIVS) und Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler (VBLN) angepasst werden.

➔ **Antrag:** Art. 4 Abs. 2 ist folgendermassen anzupassen: „Die Kantone sorgen dafür, dass die Öffentlichkeit in geeigneter Art und Weise einbezogen wird.“

Art. 6 „Siedlungskategorien - Grossstädte“

Grossstädte weisen sehr komplexe Strukturen auf mit gegenseitigen räumlichen Beziehungen und Verknüpfungen. In der Praxis hat sich wiederholt gezeigt, dass die Inventarisierung nach der Methode des ISOS in Grossstädten zu unbefriedigenden Resultaten führt. So hat u.a. die Schweizerische Kantonsplanerkonferenz KPK bereits wiederholt gefordert, eine eigene Inventarisierungskategorie für Grossstädte zu schaffen.

- ➔ **Antrag:** Der SGV beantragt, dass die Einführung einer Siedlungskategorie „Grossstädte“ gemeinsam mit den Städten geprüft und gegebenenfalls umgesetzt wird.

Art. 10 Abs. 1 und 2 „Interessensabwägung“

Gemäss Abs. 1 und 2 würde das Interesse am Erhalt des ISOS-Objekts automatisch Vorrang erhalten, wenn sich zwei gleichwertige Interessen gegenüberstehen. Damit verschärft VISOS die Vorgaben des NHG (Art. 6 NHG), welches ein Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung zulässt, wenn ihr bestimmte „gleich- oder höherwertige Interessen“ entgegenstehen. Die vorgeschlagene Verschärfung im VISOS ist folglich nicht bundesrechtskonform und unseres Erachtens nicht zulässig.

- ➔ **Antrag:** Art. 10 Abs. 1 ist folgendermassen anzupassen: „... Ebenfalls zulässig sind geringfügige Beeinträchtigungen eines Objektes, wenn sie sich durch ein Interesse rechtfertigen lassen, das gleich- oder höherwertig ist als das Interesse am Schutz des Objekts.“
- ➔ **Antrag:** Art. 10 Abs. 2 ist folgendermassen anzupassen: „Schwerwiegende Beeinträchtigungen eines Objekts im Sinne von Artikel 6 Absatz 2 NHG sind zulässig, wenn sie sich durch ein Interesse rechtfertigen lassen, das gleich- oder höherwertig ist als das Interesse am Schutz des Objekts.“

Art. 10 Abs. 4 „Bestmögliche Schonung - Ersatz“

In ISOS werden Ortsbilder erfasst und geschützt. Es handelt sich also mehrheitlich um Bauten bzw. um von Bauten geprägte Gebiete. Die Formulierung aus dem BLN „... für Wiederherstellung oder ansonsten für angemessenen Ersatz, wenn möglich im gleichen Objekt, zu sorgen.“ lässt sich nicht auf ein bebautes Gebiet übertragen. Solche Ersatzmassnahmen wären wenn überhaupt nicht ohne zwingenden Einbezug anderer Grundbesitzer machbar. Bei jedem Eingriff im Zusammenhang mit ISOS-Objekten muss vorgängig eine qualifizierte Interessenabwägung und Planung erfolgen. Damit ist sichergestellt, dass keine leichtfertigen Eingriffe erfolgen können. Eine zusätzliche Erschwerung durch die Forderung von unrealistischen Wiederherstellungs- bzw. Ersatzmassnahmen ist daher in jedem Fall zu vermeiden.

- ➔ **Antrag:** Der SGV beantragt, dass Art. 10 Abs. 4 überarbeitet und auf die Eigenschaften bebauter Gebiete angepasst wird.

Art. 10 „Bundesaufgaben und nationale Interessen“

In den raumplanerischen Tätigkeiten wie auch in den politischen Diskussionen zeigen sich immer häufiger Differenzen und Unsicherheit bezüglich der Definition der „Bundesaufgaben mit nationalem Interesse“. Diese Definition hat grosse Auswirkungen auf die zukünftige Gestaltung unserer Siedlungen und Landschaften und darf nicht der gerichtlichen Instanz zur Beurteilung überlassen werden. Es braucht eine systematische Analyse der heute anerkannten „Bundesaufgaben“ und „nationalen Interessen“, welche Klärung bezüglich den Vorgaben neuerer Bundesgesetze (wie z.B. das RPG1) und die politische Diskussion. Erst im Nachgang kann die VISOS zweckmässig und sachgerecht angepasst werden.

➔ **Antrag:** Die Definitionen „Bundesaufgaben“ und „nationale Interessen“ im Sinne des NHG sind rechtlich und somit auch gesetzgeberisch zu klären. Die VISOS soll erst im Nachgang zu dieser Klärung angepasst werden.

Art. 11 „Behebung von Beeinträchtigungen“

Art. 11 verlangt, dass die zuständigen Behörden bei jeder sich bietenden Gelegenheit prüfen, inwieweit bestehende Beeinträchtigungen vermindert oder behoben werden können. Eine solche Pflicht würde im Siedlungsgebiet immer verschiedenste Eigentümer betreffen, sie verletzt somit die raumplanungsrechtliche Besitzstandesgarantie und würde zu grosser Rechtsunsicherheit führen. Der SGV lehnt diese Bestimmung entschieden ab.

➔ **Antrag:** Art. 11 ist ersatzlos zu streichen.

III. Anträge

Der SGV beantragt aufgrund der genannten Punkte:

- Die Totalrevision der VISOS sei **zu sistieren**, bis der Runde Tisch stattgefunden hat und die offenen Punkte geklärt sind;
- Im Nachgang ist die VISOS gegebenenfalls zu überarbeiten.

Sollte die Totalrevision nicht sistiert werden, beantragt der SGV folgende Punkte:

- Art. 1 Abs. 2 ist folgendermassen anzupassen: „Das ISOS wird vom Bundesamt für Kultur (BAK) **nach Anhörung der Kantone** erarbeitet und geführt.“;
- Art. 4 Abs. 2 ist folgendermassen anzupassen: „Die Kantone **sorgen dafür, dass die Öffentlichkeit in geeigneter Art und Weise einbezogen wird.**“;
- Die Einführung einer **Siedlungskategorie „Grossstädte“** ist gemeinsam mit den Städten zu prüfen und gegebenenfalls umzusetzen;
- Art. 10 Abs. 1 und Abs. 2 sind folgendermassen anzupassen: „... , wenn sie sich durch ein Interesse rechtfertigen lassen, das **gleich- oder höherwertig** ist als das Interesse am Schutz des Objekts.“;
- Art. 10 Abs. 4 ist zu **überarbeiten** und auf die „Eigenschaften“ bebauter Gebiete anzupassen;
- Die Definitionen „Bundesaufgaben“ und „nationale Interessen“ im Sinne des NHG sind **gesetzgeberisch zu klären**. Die VISOS soll erst im Nachgang angepasst und verabschiedet werden;
- Art. 11 ist **ersatzlos zu streichen**.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gemeindeverband

Präsident

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'H. Germann'.

Hannes Germann
Ständerat

Direktor

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'C. Niederberger'.

Christoph Niederberger

Kopie an: Schweizerischer Städteverband, Bern
Bau-, Planungs- und Umweltkonferenz BPUK, Bern



Schweizerischer Verband für Konservierung und Restaurierung
Association suisse de conservation et restauration
Associazione svizzera per la conservazione e il restauro

SKR Geschäftsstelle – Brunngasse 60 – Postfach 3000 Bern 8

Herrn Bundesrat
Alain Berset
Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Inselgasse 1
3003 Bern

Meilen, den 15. März 2019

Eingereicht per Mail an marcia.haldemann@bak.admin.ch und isos@bak.admin.ch

Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung VISOS
Vernehmlassungsverfahren
Stellungnahme des Schweizerischen Verbandes für Konservierung und Restaurierung SKR

Sehr geehrter Herr Bundesrat Berset

Der [Schweizerische Verband für Konservierung und Restaurierung SKR](#) setzt sich für eine starke Verankerung des Kulturerbes in Gesellschaft und Politik ein. Sie ist ein Verband mit ca. 500 Mitgliedern aus allen Bereichen der Kulturerbe-Konservierung-Restaurierung. Über die Nationale Informationsstelle für Kulturgütererhaltung NIKE ist der SKR zudem mit weiteren 38 Kulturerbe-Organisationen vernetzt und nimmt, gemeinsam mit diesen, an jeweiligen Vernehmlassungen des Bundes teil.

Gerne nehmen wir die Gelegenheit wahr, Ihnen unsere Stellungnahme im Folgenden zu unterbreiten.

Präsident: Andreas Franz, Dipl.Konservator- Restaurator FH | Konservator-Restaurator SKR®
+41 79 433 94 20 | andreas.franz@skr.ch | General Wille-Str. 202, 8706 Meilen

Stellungnahme des Schweizerischen Verbandes für Konservierung und Restaurierung SKR

1. Grundsätzliche Bemerkungen

Gemäss Art. 78 der Bundesverfassung BV¹ ist der Bund verpflichtet, bei der Erfüllung seiner Aufgaben Landschaften, Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler zu erhalten und zu schonen, wenn das öffentliche Interesse dies gebietet. Diese Verfassungsbestimmung konkretisiert das Bundesgesetz zum Natur- Heimatschutz NHG.² In Art. 5 NHG wird der Bund verpflichtet, das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung ISOS zu erstellen. Der Bundesrat erliess am 9. September 1981 das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung ISOS mit der zugehörigen Verordnung VISOS.³

Ein im Jahr 2015 vom BAK in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten bestätigte die Opportunität einer Verordnungsrevision angesichts der Bedeutung des ISOS seit dem Bundesgerichtsentscheid Rüti (ZH) vom 1. April 2009.⁴ Angesichts des hohen Alters der VISOS und der Tatsache, dass die Verordnungen zu den beiden anderen Bundesinventaren gemäss NHG Art. 5, namentlich dem IVS und dem BLN, in den vergangenen Jahren bereits revidiert wurden, erscheint es dem **SKR** als sehr sinnvoll, die VISOS mit den Schwesterverordnungen zu harmonisieren und die wesentlichen Grundsätze der Aufnahmemethode auf Ebene der Verordnung zu verankern.⁵

Die vorliegende Totalrevision der VISOS entspricht unseres Erachtens diesem Anliegen. Sie hat indes keine materiellrechtlichen Änderungen zur Folge. Die revidierte VISOS findet nach ihrem Inkrafttreten auch auf die nach früherer VISOS inventarisierten Objekte Anwendung, was die Umsetzung erleichtert.

Die VISOS legt eine differenzierte und in der Praxis bewährte Beurteilung der Ortsbilder vor. Sie ist unseres Erachtens gutzuheissen. In gewissen Punkten sollte sie jedoch ergänzt werden, damit das ISOS und dessen rechtliche Grundlage, die VISOS, in einem höheren Mass zu einer hohen baukulturellen Siedlungsqualität der Schweiz und zu einer hochwertigen Verdichtung beitragen können.

Eine hohe Qualität im Umgang mit den schönsten Schweizer Siedlungen ist zwingend und entspricht einem starken Willen der Bevölkerung. Die Siedlungsentwicklung nach innen (Ziel RPG1) und die Verbesserung des Bauens ausserhalb der Bauzone (Ziel RPG2) kann nur gelingen, wenn in der Bevölkerung Akzeptanz geschaffen wird. Dafür braucht es den sorgfältigen Umgang mit schützenswerten Ortsbildteilen, Freiräumen und Umgebungen. Eine Schwächung dieses Umgangs bei der Siedlungsentwicklung würde zu einer noch stärkeren politischen Polarisierung führen, wie verschiedene Initiativen zeigen, die eine Verstärkung des Schutzes von Landschaft und Siedlung anstreben (Zersiedelungsinitiative⁶, Natur- und Siedlungsinitiative⁷).

2. Fakten zum ISOS

Angesichts der verschiedenen politischen Vorstösse, die darauf abzielen, die Bundesinventare, namentlich das ISOS, in ihrer Wirkung zu schwächen, ist es dem **SKR** ein grosses Anliegen im Folgenden gewisse Fakten zum ISOS festzuhalten.

Das ISOS umfasst aktuell 1274 Objekte in allen Kantonen, also rund 22 Prozent der schweizerischen Siedlungen. Seiner gesetzlichen Bestimmung entsprechend führt das ISOS die wertvollsten, landesweit bedeutenden Siedlungen der Schweiz auf und dokumentiert sie.

Das ISOS stellt nichts unter Schutz, es ist kein Planungsinstrument, sondern bildet eine Grundlage für die Planung. Als nationales Fachinventar bildet es das einzige schweizweite, nach einheitlichen Kriterien erstellte Instrument zur qualitativen Beurteilung von Ortsbildern und stellt somit eine bedeutende Grundlage zur qualitätsvollen Siedlungsentwicklung dar. Das ISOS zeigt aus nationaler Sicht die Interessen und Ziele des

¹ SR 101

² SR 451

³ SR 451.12

⁴ BGE 135 II 209 (Rüti); 1C_188/207 vom 1. April 2009. – Marti, Arnold. Rechtsgutachten zu Fragen im Zusammenhang mit der geplanten Änderung der Aufnahmemethode bei der Revision von Ortsbildaufnahmen im Rahmen des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS). Schaffhausen 2016.

⁵ VBLN vom 29. März 2017, SR 451.11. – VIVIS vom 14. April 2010, SR 451.15.

⁶ <https://www.zersiedelung-stoppen.ch/>

⁷ <https://www.pronatura.ch/de/vorschlag-des-bundesrates-ungenuegend-verbaende-bereiten-volksinitiative-vor>

Stellungnahme des Schweizerischen Verbandes für Konservierung und Restaurierung SKR

Ortsbildschutzes auf und bildet damit eine wichtige Grundlage für eine im Sinne von Art. 3 RPV vollständige und nachvollziehbare Interessenabwägung. Das ISOS nimmt keine Interessenabwägungen vor.

Nach mehrjährigen, umfassenden Vorarbeiten hat das Bundesamt für Kultur 2016 die Revision des ISOS an die Hand genommen. Der Revisionsprozess wurde unter Einbezug der Fachkommissionen und der kantonalen Fachstellenleiter sowie mittels Rechtsgutachten mit der nötigen Sorgfalt und Umsicht durchgeführt. Bei der Überarbeitung und Anpassung der ISOS-Methode achtete das Bundesamt für Kultur aus Gründen der Rechtssicherheit darauf, dass die ursprüngliche und die angepasste Methode auf den gleichen Grundsätzen und Grundregeln beruhen. Die angepasste Methode wurde am 1. Dezember 2017 in einer Weisung des Eidgenössischen Departements des Innern EDI in Kraft gesetzt und publiziert.⁸ Die Anpassung der Methode hat die Nachvollziehbarkeit der Systematik verbessert und gewährleistet eine bessere Zugänglichkeit und eine einfachere Umsetzung des Bundesinventars, wie der Bericht des Bundesrates «Schweizer Ortsbilder erhalten» festhält.⁹ Ausserdem bringt sie gemäss unserer Einschätzung auch wesentliche technische Vorteile: Das ISOS wird in Zukunft in GIS-Form zur Verfügung stehen, was die praktische Anwendbarkeit wesentlich verbessert. Die zweite Revision des ISOS hat 2017 begonnen. Die Aktualisierung des Bundesinventars wird zurzeit in den Kantonen Genf und Graubünden durchgeführt.

3. Zur Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung VISOS

Der **SKR** begrüsst aus den folgenden Gründen die Totalrevision der VISOS:

- Mit der neuen VISOS werden die drei Verordnungen zu den Bundesinventaren nach Artikel 5 NHG (VISOS, VBLN, VIVS) strukturell und inhaltlich übereinstimmen, da der vorliegende Entwurf VISOS an die beiden anderen angeglichen wurde. Somit wird Rechtssicherheit geschaffen und die Legitimität der drei Bundesinventare erhöht.
- Der bisherige Inhalt der VISOS wurde umfangreich ergänzt. Darin befinden sich neu die Kriterien hinsichtlich der aufzunehmenden Objekte (Art. 8 VISOS, sog. Legaldefinitionen der Schutzobjekte) sowie die methodischen Grundsätze zur Bewertung der Ortsbilder und deren Teile, inklusiv die Erhaltungsziele (Art. 5-9 VISOS). Da die Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS) die rechtliche Grundlage des ISOS darstellt, wird mit der Aufnahme der Legaldefinitionen in die Verordnung der Anforderung an das Legalitätsprinzip Genüge getan. Zudem wird damit die Forderung von Nationalrat Fabio Regazzi (17.4308 Bewertung von Bauwerken und Ortsbildern hinsichtlich Aufnahme ins Isos. Kriterien klären) einen verbindlichen Kriterienkatalog in die VISOS aufzunehmen, eingelöst.
- Die Aufnahme der Legaldefinitionen der Schutzobjekte in die VISOS gewährleistet im Weiteren eine schweizweite einheitliche Anwendung derselben Methodik. Mit dieser Massnahme wird die Objektivität und Wissenschaftlichkeit des ISOS erhöht.
- Im Weiteren enthält die VISOS Bestimmungen zur Berücksichtigung des ISOS bei der Erfüllung von Bundesaufgaben (Art. 10 VISOS) und ergänzt die Regelung betreffend die kantonalen Planungen (Art. 12 VISOS). Mit diesen beiden Bestimmungen wird der Charakter des ISOS als Fachinventar, das bei Planungen als Entscheidungsgrundlage dient, bestätigt. Es wird folglich die Planungssicherheit und Transparenz für Vorhaben und Investitionen in schützenswerten Ortsbildern aus formeller Sicht erhöht: Die Festsetzung der bestehenden Grundlagen, Kriterien und Beurteilungsmethodik auf Verordnungsstufe verbessert die Anwendungssicherheit für Gemeinden sowie Planer und erhöht die Rechtssicherheit für Eigentümer.

⁸ Eidgenössisches Departement des Innern EDI. Weisung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz vom 1. Dezember 2017, www.isos.ch.

⁹ Schweizer Ortsbilder erhalten. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 16.4028 Fluri vom 15. Dezember 2016, Bern 2018, S. 24-25.

Stellungnahme des Schweizerischen Verbandes für Konservierung und Restaurierung SKR

- Die VISOS führt materiell-rechtlich zu keinen Veränderungen. Dies ist zu begrüßen, da die Kantone und Gemeinden mit der Umsetzung von RPG1 und bald auch RPG2 bereits sehr gefordert sind. Die Umsetzung des ISOS hat sich nach anfänglichen Unklarheiten in der Praxis und in der Rechtsprechung¹⁰ zwischenzeitlich eingespielt. Die Verfestigung der Praxis des ISOS wird daher begrüßt, damit kann bei den anstehenden Herausforderungen in der Raumplanung Rechtssicherheit und Planungssicherheit geschaffen werden.
- Die qualitätsvolle Siedlungsentwicklung nach innen und auch der vorgesehene Mechanismus des Planungs- und Kompensationsansatzes machen eine verbindliche, klare und transparent erstellte qualitative Beurteilungsgrundlage unumgänglich. Das ISOS leistet damit einen wertvollen Beitrag zu baukulturell hochstehender Planung.

In folgenden Punkten beantragt der **SKR** eine Ergänzung und Anpassung der VISOS:

Das ISOS umfasst 22% aller Ortsbilder der Schweiz. Für 78% der Ortsbilder hingegen gelten die Regeln des ISOS nicht. Eine grössere Sorgfalt bei der Entwicklung auch dieser vier Fünftel der Schweizer Siedlungen scheint dem **SKR** gerechtfertigt und führt zu folgenden Anträgen:

- Eine hohe Baukultur ist von grosser Bedeutung für die Gesellschaft, sie trägt zu Wohlbefinden, Lebensqualität und Stabilität bei.¹¹ Das ISOS bietet eine gesamtschweizerische Grundlage zur Verbesserung der Baukultur. Es deckt allerdings nur einen Fünftel der Schweizer Ortsbilder ab. Das ist zu wenig. Deshalb sollte das ISOS auch die Ortsbilder von regionaler und lokaler Bedeutung umfassen; dementsprechend ist die VISOS mit den Ortsbildern von regionaler und lokaler Bedeutung zu ergänzen. So könnten weitere Ortsbilder der Schweiz von den Erkenntnissen des Fachinventars profitieren. Selbstverständlich müsste der Schutzbereich entsprechend abgestuft und die Eingriffsmöglichkeiten angepasst werden.¹²
- Die Methodik des ISOS ist bekannt, grundsätzlich haben sich die Erhaltungsziele bewährt. Als generelle Erhaltungsziele bedürfen sie jeweils der individuellen Konkretisierung, was die nötigen Handlungsspielräume gewährleistet. Dem Grundsatz der Festsetzung dieser Erhaltungsziele in der VISOS stimmt der **SKR** daher – wie oben dargelegt – zu. Allerdings zeigt der Mangel an Qualität der gebauten Umwelt, dass die Erhaltungsziele zu schwach sind (Erhalten der Substanz, der Struktur, des Charakters) und nicht den gesetzlichen Zielen entspricht wie sie beispielsweise das RPG 1 vorgibt. Dessen Hauptanliegen besteht in der hochwertigen Siedlungsentwicklung nach innen. Der **SKR** ist der Auffassung, dass die VISOS die Erhaltungsziele folgendermassen präzisieren soll:
A: ungeschmälerter Erhalt aller Substanz, Erhalten von Massstab, Materialität und Siedlungsstruktur; Erhalten von Stimmung, Freiräumen und Charakter.
- Städte und Agglomerationen: Das ISOS ist für Grossstädte besonders wichtig, namentlich an deren Rändern. Während in Innenstädten meist sorgfältig mit dem Bestand umgegangen wird, finden in den Agglomerationen und an den Stadträndern Entwicklungen tiefster Qualität statt: Hier fehlt eine qualitätssichernde Grundlage wie das ISOS. Das ISOS ist deshalb explizit bei den Grossstädten auf die zusammenhängende Agglomeration auszuweiten, und darf nicht an der Gemeindegrenze aufhören. Die VISOS ist entsprechend anzupassen.
- Stärkung der Wirkung in den Kantonen und Gemeinden: Die Berücksichtigungspflicht des ISOS ist zu verstärken und expliziter zu umschreiben. Es ist in die gesamte Planungskaskade von der

¹⁰ Dazu etwa das am 7.12.18 in Neuenburg anlässlich der Tagung «Verdichtung und Ortsbildschutz. Rechtliche Fragen zum ISOS» gehaltene Referat von Bundesrichter Thomas Merkli. Die Bundesinventare nach Art. 5 NHG in der Rechtsprechung des Bundesgerichts.

¹¹ Schweizer Ortsbilder erhalten. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates

16.4028 Fluri vom 15. Dezember 2016, Bern 2018, S. 13-20.

¹² Im Kanton Freiburg beispielsweise wurden die Ortsbilder von regionaler und lokaler Bedeutung auf Stufe Richtplan berücksichtigt.

Stellungnahme des Schweizerischen Verbandes für Konservierung und Restaurierung SKR

Richtplanung bis zur Baubewilligung aufzunehmen, so dass das ISOS für Kantone und Gemeinden auf allen Planungs- und Bewilligungsstufen berücksichtigt wird. Die VISOS ist entsprechend anzupassen.

Bauliche Entwicklungen und Investitionen sind auf Planungs- und Rechtssicherheit angewiesen, um effizient zu sein. Dazu sind planerische Anstrengungen nötig, um frühzeitig Machbarkeiten und Möglichkeiten festlegen zu können.¹³ Dazu leistet das ISOS in den schützenswerten Ortsbildern einen wichtigen Beitrag, und die revidierte VISOS verbessert unseres Erachtens die Transparenz.

Wir danken Ihnen für die Aufmerksamkeit, die Sie unserer Stellungnahme entgegenbringen, und wünschen der VISOS-Totalrevision gutes Gelingen.

Freundliche Grüsse



Andreas Franz, Dipl. Konservator-Restaurator FH, Konservator-Restaurator SKR®

Präsident

¹³ Dazu: Ortsbildschutz und Verdichtung. Raumplanerische Interessenabwägung in Gemeinden mit einem Ortsbild von nationaler Bedeutung (ISOS). Arbeitshilfe. Hrsg. von EspaceSuisse (vlp-aspan), Bern 2018.

Eidgenössisches Departement des Innern
Herr Bundesrat A. Berset
3003 Bern

Zürich, 15. März 2019

Vernehmlassung zur Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS)

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 30. November 2018 haben Sie das Vernehmlassungsverfahren zur Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS) eröffnet. Für die uns gebotene Möglichkeit zur Stellungnahme danken wir Ihnen bestens. Der SVIT Zürich ist innerhalb der Dachorganisation SVIT Schweiz die grösste Mitgliederorganisation und zählt über 400 Firmenmitglieder. Als Branchenverband stellen wir uns vielen Aufgaben und Herausforderungen, die in der Immobilienbranche von enormer Bedeutung sind. Da die Interessen unserer Mitglieder von der Änderung der VISOS betroffen sind, machen wir von der uns offerierten Möglichkeit zur Stellungnahme Gebrauch und halten Folgendes fest.

Allgemein

Gemäss Bundesrat soll mit der vorliegenden Totalrevision die VISOS an ihre beiden Schwesterverordnungen – Verordnung über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (VBLN) und Verordnung über das Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz (VIVS) – angeglichen werden. Neu sollen die massgebenden Grundsätze der ins ISOS aufzunehmenden Objekte sowie die entsprechenden methodischen Prinzipien auf Verordnungsstufe geregelt werden. Ziel ist es, unter anderem die Rechtssicherheit für Kantone und Gemeinden zu erhöhen. Am materiellen Recht soll keine Änderung vorgenommen werden.

Der Schutz der Ortsbilder ist wichtig. Die Schweiz und ihre Bevölkerung profitieren von den schönen Ortsbildern. Das ISOS darf aber nicht dazu führen, dass die Siedlungsverdichtung verunmöglicht und eine Weiterentwicklung verhindert wird. Das revidierte Raumplanungsgesetz verlangt, dass sich die Siedlungsentwicklung nach innen konzentriert. Damit soll der Zersiedelung und dem Verbrauch von Kulturland Einhalt geboten werden. Die Bevölkerung in der Schweiz wird weiterwachsen. In Zukunft soll das Bevölkerungswachstum vor allem in den Städten und Agglomerationen aufgefangen werden, wo Infrastrukturen bereits vorhanden sind. Das bedeutet, dass innerhalb der bestehenden Bauzonen viel mehr Menschen untergebracht werden müssen als bisher. Es ist somit nicht nur dem Natur- und Heimatschutz Rechnung zu tragen, sondern auch Raum für die Bedürfnisse der Bevölkerung und der Wirtschaft zu schaffen.

1. Falscher Zeitpunkt der Totalrevision

Der SVIT Zürich begrüsst grundsätzlich eine Totalrevision der VISOS. Sie erfolgt aber zum falschen Zeitpunkt. Derzeit sind verschiedene Vorstösse bezüglich dem ISOS im Parlament hängig (Mo. Regazzi, Bewertung von Bauwerken und Ortsbildern hinsichtlich Aufnahme ins ISOS. Kriterien klären (17.4308), Pa. Iv. Rutz, Verdichtung ermöglichen. Widersprüche und Zielkonflikte aufgrund des ISOS ausschliessen (17.525) und Pa. Iv. Egloff, Verdichtung ermöglichen. Beim ISOS Schwerpunkte setzen (17.526)). Die Motion Regazzi wurde bereits von beiden Kommissionen und dem Nationalrat unterstützt. Den beiden Pa. Iv. hat die UREK-N Folge

gegeben. Die Vorstösse zeigen den dringenden Bedarf der Klärung im Umgang mit der Siedlungsverdichtung nach innen und dem ISOS. Zudem wird der Gesetzesentwurf zur Änderung des Natur- und Heimatschutzgesetzes (Umsetzung der Pa. Iv. Eder, Die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission und ihre Aufgabe als Gutachterin (12.402)) derzeit im Parlament behandelt. Die UREK-S beantragt Zustimmung zum Entwurf. Dieser nimmt jedoch nur die Forderung zur Änderung von Art. 7 Abs. 3 NHG auf, wonach das Gutachten der Eidg. Natur- und Heimatschutzkommission eine der Grundlagen für die Entscheidbehörde bilden soll, welche es in ihre Gesamtinteressenbeurteilung einbezieht und würdigt. Auf die Änderung von Art. 6 Abs. 2 NHG wurde bis jetzt verzichtet. Der Initiant fordert, dass ein Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung im Sinne der Inventare bei Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden darf, wenn öffentliche Interessen des Bundes oder der Kantone oder eine umfassende Interessenabwägung dafürsprechen. Der SVIT Zürich bedauert, dass diese Forderung nicht aufgenommen wurde, zumal in diesem Bereich dringend Handlungsbedarf besteht. Diese vorgenannten Vorstösse werden sich – falls angenommen und je nach Umsetzung – auch auf die VISOS auswirken. Es sollte daher nicht mit einer Verordnungsrevision den aktuellen Revisionsvorhaben des Gesetzgebers in diesem Bereich vorgegriffen werden. Die Totalrevision sollte bis zum Abschluss der obgenannten parlamentarischen Beratung ausgesetzt und auf die im Gesetz erfolgten Anpassungen abgestimmt werden.

2. Ziel verfehlt

Die Revision verfolgt das Ziel, Rechtssicherheit für die Kantone und Gemeinden zu schaffen. Dieses Ziel wird klar verfehlt. Die Verordnung ist weder klar noch verständlich. Sie schafft Widersprüche zum Gesetz (Art. 10 Abs. 2 nVISOS verschärft beispielsweise die Vorgaben des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG)) und führt zu noch mehr Verwirrung (z.B. Art. 11 nVISOS soll als Norm mit Hinweisscharakter für die Behörden verstanden werden, wie bei Behebung von Beeinträchtigungen vorgegangen werden soll).

Die Verordnung schafft zudem Widersprüche im Zusammenspiel mit den Weisungen des EDI über das ISOS (WISOS): Die Aufnahmekriterien von Dauersiedlungen in das ISOS werden in Art. 3 WISOS beispielsweise anders beschrieben als in Art. 7 nVISOS. Weiter wurden die Kriterien für die Bewertung der Ortsbildteile gemäss Art. 26 WISOS teilweise in Art. 9 nVISOS übernommen, die Einteilung in Klassen erwähnt Art. 9 nVISOS dann jedoch nicht. Das Zusammenspiel zwischen der nVISOS und den Weisungen ist so völlig unklar.

Das Ziel der Revision muss sein, zu klären, wie bei einer Interessenabwägung zwischen Erhaltungsziel und anderen Interessen (z.B. Siedlungsverdichtung nach innen) vorgegangen werden muss. Insbesondere in den Städten kann die Siedlungsverdichtung nach innen nicht gelingen, wenn beispielsweise in Zürich 76% aller Bauzonen mit einem Erhaltungsziel belegt sind. Mit der stetigen Erweiterung des ISOS und der faktischen Unterschutzstellung teils ganzer Siedlungen wird die Verdichtung vielerorts enorm erschwert oder gar verunmöglicht.

Der SVIT Zürich lehnt deshalb die vorliegende Totalrevision der VISOS zum jetzigen Zeitpunkt ab.

Zur Vorlage

1. Erarbeitung des Bundesinventars (Art. 1 Abs. 2 nVISOS)

Gemäss Art. 1 Abs. 2 nVISOS soll das ISOS vom Bundesamt für Kultur (BAK) erarbeitet und geführt werden. Demgegenüber hält Art. 5 Abs. 1 NHG klar fest, dass der Bundesrat nach Anhören der Kantone Inventare von Objekten von nationaler Bedeutung erstellt. Auf Verordnungsstufe ist es nicht zulässig, die Kompetenz zugunsten des Bundesamtes für Kultur (BAK) derart auszudehnen. Mit dem vorgeschlagenen Art. 1 Abs. 2 überschreitet der Verordnungsgeber seine Kompetenz. Die Bestimmung ist gesetzwidrig. Die Verordnung ist wie folgt anzupassen:

Forderung SVIT Zürich zu Art. 1 Abs. 2 nVISOS: „Das ISOS wird vom Bundesamt für Kultur (BAK) nach Anhörung der Kantone erarbeitet und geführt.“

2. Kriterien für die Bewertung von Ortsbildern (Art. 8 und 9 nVISOS)

Der SVIT Zürich begrüsst, dass Kriterien auf Verordnungsstufe festgehalten werden sollen. Jedoch werden nur grundsätzliche Kriterien und Werte aufgeführt. Aus Gründen der Rechtssicherheit hat die nVISOS einen verbindlichen Kriterienkatalog zu enthalten, was als schützenswertes Ortsbild von nationaler Bedeutung zu qualifizieren ist bzw. welche Kriterien zwingend erfüllt werden müssen, um in das Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz aufgenommen zu werden.

Nicht geklärt ist zudem, wo die Grenze zu ziehen ist, ob ein Ortsbild ins ISOS aufgenommen werden muss oder nicht. Der erläuternde Bericht des BAK zur Totalrevision des VISOS hält fest, dass lediglich Ortsbilder von aussergewöhnlicher Qualität, deren Bedeutung über Region- und Kantonsgrenzen oder gar über die Landesgrenze hinaus ausstrahlt, Aufnahme ins Bundesinventar finden. Es gilt in der Verordnung klar zu konkretisieren, wann ein Ortsbild diese Voraussetzung erfüllt.

Forderung SVIT Zürich: In Zusammenarbeit mit den Kantonen sind die Kriterien in Art. 8 und 9 nVISOS zu konkretisieren.

3. Eingriffe bei Erfüllung von Bundesaufgaben (Art. 10 nVISOS)

Art. 10 Abs. 2 nVISOS verschärft die Vorgaben des NHG. Eine schwerwiegende Beeinträchtigung soll nur noch zulässig sein, wenn sie sich durch ein Interesse von nationaler Bedeutung rechtfertigen lässt, das gewichtiger ist als das Interesse am Schutz des Objekts. Art. 6 Abs. 2 NHG spricht aber von gleich oder höherwertigen Interessen von nationaler Bedeutung. Eine derartige Beschränkung auf Verordnungsstufe überschreitet die Kompetenz des Verordnungsgebers; die Bestimmung ist gesetzwidrig. Darüber hinaus wird damit erst recht Verwirrung geschaffen. Art. 10 Abs. 2 nVISOS ist wie folgt anzupassen:

Forderung SVIT Zürich zu Art. 10 Abs. 2 nVISOS: Schwerwiegende Beeinträchtigungen eines Objekts im Sinne von Artikel 6 Absatz 2 NHG sind zulässig, wenn sie sich durch ein Interesse von nationaler Bedeutung rechtfertigen lassen, das gleichwertig oder gewichtiger ist als das Interesse am Schutz des Objekts.

4. Behebung von Beeinträchtigungen (Art. 11 nVISOS)

Art. 11 nVISOS will eine Behebung von Beeinträchtigungen erzielen, indem die zuständige Behörde bei jeder Gelegenheit prüfen soll, inwieweit bestehende Beeinträchtigungen vermindert oder behoben werden können. Gemäss BAK hat diese Norm nur Hinweisscharakter. Weder die Gemeinde noch der Immobilieneigentümer kann die Folgen einer solchen Regelung abschätzen. Die vorgeschlagene Bestimmung führt zu Rechtsunsicherheit. Aus Gründen der Eigentums- und Bestandesgarantie, der unter Umständen erheblichen Kostenfolgen zulasten der Immobilieneigentümer und der Gemeindeautonomie ist die Regelung klar abzulehnen.

Forderung SVIT Zürich: Art. 11 nVISOS streichen

5. Berücksichtigung durch die Kantone (Art. 12 nVISOS)

Art. 12 Abs. 1 nVISOS hält fest, dass das ISOS von den Kantonen, insbesondere bei ihrer Richtplanung zu berücksichtigen ist. Gemäss Art. 12 Abs. 2 nVISOS sollen die Kantone dafür sorgen, dass das ISOS auf der Grundlage der kantonalen Richtpläne berücksichtigt wird, insbesondere bei der Nutzungsplanung. Kantonale Richtpläne werden vom Bundesrat überprüft und gegebenenfalls genehmigt. Sie sind behördenverbindlich (Art. 9 RPG). Eine kantonale Behörde genehmigt die Nutzungspläne und ihre Anpassungen. Sie prüft diese auf ihre Übereinstimmung mit den vom Bundesrat genehmigten kantonalen Richtplänen (Art. 26 RPG). Folglich ist Art. 12 Abs. 2 nVISOS gar nicht nötig, weil die Richtpläne für die Gemeinden verbindlich und einzuhalten sind. Deren Einhaltung wird von den Kantonen bereits geprüft. Des Weiteren unterliegen die Nutzungspläne der gerichtlichen Überprüfung. Die gesetzlichen Vorgaben im RPG genügen. Für Art. 12 Abs. 2 nVISOS besteht kein Bedarf.

An dieser Stelle ist vielmehr zu klären, wie bei der Interessenabwägung zwischen den Zielkonflikten des vom ISOS formulierten Erhaltungsziel und anderen Interessen, insbesondere der Siedlungsverdichtung nach innen, vorgegangen werden muss. Im Bericht „ISOS und Verdichtung“ einer Arbeitsgruppe des Bundes wird festgehalten, dass das ISOS eine Grundlage für die Interessenermittlung ist und nicht bereits das Ergebnis einer Interessenabwägung. Die Erhaltungsziele des ISOS sollen nicht direkt in die Interessenabwägung einfließen, sondern müssen zuerst durch die planenden Behörden präzisiert und auf ihre Aktualität überprüft werden. Diese Auffassung teilt auch das BAK im erläuternden Bericht zur nVISOS, indem explizit Folgendes festgehalten wird: „Das ISOS stellt nichts unter Schutz und ist noch keine Planung, sondern eine Grundlage für die Planung“. „Das ISOS entspricht folglich einer Planungsgrundlage, die sowohl bei der Interessenabwägung im Kontext der raumplanerischen Koordination und Planung als auch bei der Interessenabwägung und Entscheidungsfindung durch die zuständige Entscheidbehörde bei der Beurteilung konkreter Vorhaben zu berücksichtigen ist.“

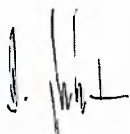
Das ISOS ist also im Rahmen der Richt- und Nutzungsplanung nicht *tel quel* zu übernehmen. Wird im Rahmen der Richt- und Nutzungsplanung, ohne dass eine Bundesaufgabe betroffen ist, in ein Inventarobjekt eingegriffen, ist die Zulässigkeit der raumplanerischen Massnahme aufgrund einer umfassenden raumplanerischen Interessenabwägung (einfache Interessenabwägung gemäss Art. 2 RPG i.V.m. Art. 3 RPV) zu beurteilen. Eine qualifizierte Interessenabwägung gemäss Art. 3 und Art. 6 Abs. 2 NHG ist nicht vorzunehmen.

Der SVIT Zürich setzt sich generell für eine verstärkte Interessenabwägung zwischen Schutz und Nutzung in der Raumplanung ein: Ziel muss es sein, die Interessenabwägung wieder stärker in den Fokus der Raumplanung zu rücken. Prioritärer Zweck der Raumplanung ist es, die raumrelevanten Interessen gegeneinander abzuwägen. Hierfür ist eine Interessenabwägung zu ermöglichen, welche diesen Namen auch verdient. Erforderlich sind mehr raumplanerische Handlungsspielräume, damit eine umfassende Abwägung der raumplanerischen Ansprüche möglich ist, welche nicht ausschliesslich auf «Schutz und Bewahren» basiert, sondern auch eine zeitgemässe Nutzung (Wohnen, wirtschaftliche Entwicklung, Erschliessung, Tourismus, Landwirtschaft etc.) berücksichtigt. Nur wenn ein gewisses Mass an Handlungsfreiheit besteht, können die diversen Bedürfnisse gegeneinander abgewogen und ein bestmöglicher Ausgleich geschaffen werden. Wird effektiv mehr Handlungsspielraum für die Abwägung der unterschiedlichen Nutzungs- und Schutzbedürfnisse an den Raum möglich gemacht, kann das dem öffentlichen Gesamtinteresse am besten entsprechende Ergebnis erzielt werden. In der Richtplanung und der Nutzungsplanung sind alle raumwirksamen Interessen, insbesondere das Interesse der Siedlungsverdichtung nach innen und das Interesse am Erhalt des Ortsbildschutzes miteinzubeziehen, um eine Weiterentwicklung zu ermöglichen.

Forderung SVIT Zürich: Art. 12 Abs. 2 VISOS streichen. Es ist an dieser Stelle zu klären, wie bei der Interessenabwägung zwischen den Zielkonflikten des vom ISOS formulierten Erhaltungsziel und anderen Interessen, insbesondere der Siedlungsverdichtung nach innen, vorgegangen werden muss.

Sehr geehrter Herr Bundesrat, sehr geehrte Damen und Herren, wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

A handwritten signature in black ink, appearing to read "D. Beeler".

Dieter Beeler
Präsident

A handwritten signature in black ink, appearing to read "P. Stutz".

Pascal Stutz
CEO

Monsieur le Conseiller fédéral
Alain Berset
Chef du Département fédéral de l'intérieur
Inselgasse 1
3003 Berne

Réf. : MFP/15024981

Lausanne, le 13 mars 2019

Révision de l'Ordonnance concernant l'Inventaire fédéral des sites construits en Suisse (OISOS)

Monsieur le Conseiller fédéral,

Le Conseil d'Etat du Canton de Vaud vous remercie, en préambule, de l'avoir consulté au sujet de la révision citée sous référence.

Le Gouvernement vaudois a le plaisir de vous indiquer qu'il approuve la révision de cette ordonnance. La révision de l'OISOS adopte dans sa structure et son contenu la même forme que les deux autres ordonnances pour les inventaires fédéraux selon l'article 5 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN); à savoir l'ordonnance concernant l'inventaire fédéral des voies de communication historiques de la Suisse (OIVS) et celle concernant l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (OIFP).

Les critères et les définitions de l'Inventaire fédéral des sites construits en Suisse (ISOS) sont ainsi clairement explicités. Le Conseil d'Etat vaudois salue ce travail qui permettra une amélioration de l'application de l'ISOS, notamment en cas de différends juridiques. Il prend en effet note de l'article 12 de l'ordonnance qui indique clairement les devoirs du canton en matière de prise en compte de l'ISOS. L'article 12 alinéa 2 suscite toutefois des craintes quant à sa traduction formelle dans les plans directeurs.

Sous un aspect plus technique, l'article 2, alinéa 1 de l'ordonnance mentionne que les données ISOS seront accessibles en ligne et l'alinéa 2 indique que ces données seront consultables gratuitement sur le géoportail de la Confédération. Les services concernés du gouvernement vaudois ont bien noté que dans le rapport explicatif de la révision de l'ordonnance il est indiqué que seuls les relevés publiés sous forme de documents PDF auront force de droit. Les géodonnées auront uniquement une valeur informative.

La possibilité d'obtenir les données sous forme de géodonnées vectorielles (service de téléchargement) devrait toutefois être offerte. Il serait dès lors nécessaire qu'elles soient aussi disponibles sous la forme d'un service de téléchargement au sens de l'Ordonnance sur la géoinformation (OGéo 510.620). Dans l'actuelle OGéo le service de téléchargement n'est pas prévu. L'annexe de l'OGéo devrait donc être modifiée dans ce

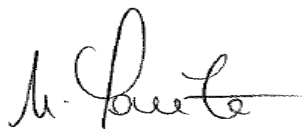
sens, ce qui n'est pas prévu dans le projet de révision. Il est à noter que les deux autres inventaires fédéraux, soit l'inventaire fédéral des voies de communication historiques de la Suisse (IVS) et l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (IFP) offrent déjà cette possibilité. Cette harmonisation serait donc souhaitable dans un avenir proche.

M. Maurice Lovisa, conservateur des monuments et sites dont vous trouverez les coordonnées dans la liste des destinataires en copie de la présente se tient à la disposition de vos services pour tout complément d'information.

En nous réjouissant de ce nouveau pas en faveur de la protection du patrimoine, nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de notre haute considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Nuria Gorrite

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

Copies

- OFC, M. Oliver Martin responsable de la section Patrimoine culturel et monuments historiques, oliver.martin@bak.admin.ch
- Direction générale des immeubles et du patrimoine (DGIP), M. Maurice Lovisa, conservateur cantonal des monuments et sites, maurice.lovisa@vd.ch, 021 316 75 67



Regierung des Kantons St.Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St.Gallen

Eidgenössisches Departement des Innern
Inselgasse 1
3003 Bern

Regierung des Kantons St.Gallen
Regierungsgebäude
9001 St.Gallen
T +41 58 229 32 60
F +41 58 229 38 96

St.Gallen, 18. März 2019

Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS); Vernehmlassungsantwort

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Mit Schreiben vom 30. November 2018 laden Sie uns zur Vernehmlassung zur Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS) ein. Wir danken für diese Gelegenheit und nehmen gern wie folgt Stellung:

Beurteilung:

Der Kanton St.Gallen lehnt die Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS) in der vorliegenden Form ab.

Begründung:

Die Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK) beschäftigt sich seit einigen Jahren vertieft mit dem Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (SR 451; abgekürzt NHG) und insbesondere mit der Frage der Interessenabwägung. Aus Sicht der BPUK besteht dringend Handlungsbedarf. Sie hat deshalb den Bundesräten Alain Berset und Doris Leuthard einen Runden Tisch vorgeschlagen, um den Handlungsbedarf rund um das ISOS gemeinsam mit dem Bund auszuloten. Leider ist ein Austausch bis zum heutigen Zeitpunkt nicht zu Stande gekommen.

Wesentliche Themen wie etwa die Frage der «Bundesaufgaben», des «nationalen Interesses» sowie die Thematik der Aktualisierung des ISOS sind auch Gegenstand der VISOS. Vor diesem Hintergrund erachtet die BPUK den Zeitpunkt für die Totalrevision der Verordnung als verfrüht. Aller Voraussicht nach wird sie deshalb an ihrer Plenarversammlung vom 15. März 2019 beantragen, die Arbeiten zu sistieren.

Der Kanton St.Gallen stellt sich hinter die BPUK. Zudem ist die im Entwurf vorgesehene Berücksichtigungspflicht des ISOS durch die Kantone bei Kantonsaufgaben insbesondere auch aus verfassungsrechtlichen Bedenken abzulehnen. Der Bund greift hier in einen Bereich (Heimatschutz) ein, der sich nach Art. 69 Abs. 1 und Art. 78 Abs. 2 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) grundsätzlich in der Zuständigkeit bzw. Kulturhoheit der



Kantone befindet. Der Entwurf der VISOS ist daher in der vorliegenden Form abzulehnen und der Handlungsbedarf rund um das ISOS in einem partnerschaftlichen Prozess zwischen Bund und Kantonen noch zu klären.

Gerne verweisen wir im Weiteren auf die detaillierten Bemerkungen im Entwurf der BPUK-Stellungnahme. Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Im Namen der Regierung

Stefan Kölliker
Präsident

Canisius Braun
Staatsekretär



Beilage:

Entwurf der Stellungnahme der BPUK

Zustellung auch per E-Mail (pdf- und Word-Version) an:
isos@bak.admin.ch



isos@bak.admin.ch

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Inselgasse 1
3003 Bern

Bern, 15. März 2019

Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS)

Stellungnahme der BPUK

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 30. November 2019 hat Bundesrat Alain Berset ein Vernehmlassungsverfahren zur Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS) eröffnet. Die Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz BPUK nimmt dazu gerne Stellung. Die Stellungnahme wurde koordiniert mit der Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK), welche zuständig ist für die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich der Kultur.

I. Handlungsbedarf ISOS und generelle Bemerkungen

Die BPUK beschäftigt sich seit einigen Jahren vertieft mit dem NHG und insbesondere der Frage der Interessenabwägung. Sie hat sich deshalb am 27. November 2018 mit einem Schreiben an die beiden Bundesräte Alain Berset und Doris Leuthard gewandt. Im Schreiben wird der aktuelle Handlungsbedarf im NHG aus Sicht der Kantone erläutert. Die BPUK hat vorgeschlagen, einen Runden Tisch durchzuführen, um ein gemeinsames Mandat für ein Arbeitspaket zu definieren. Bis zum heutigen Zeitpunkt ist bei der BPUK keine Antwort auf das Schreiben eingegangen. Zwischen der VISOS und dem Schreiben besteht jedoch ein enger Zusammenhang: Wesentliche Themen des Schreibens wie etwa die Frage der "Bundesaufgaben", des "nationalen Interesses" sowie die Thematik der Aktualisierung des ISOS sind auch Gegenstand der VISOS.

Im Vorfeld des Schreibens hatte sich die BPUK im Rahmen des Hearings der UREK-S Pa.IV. Eder "Die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission und ihre Aufgabe als Gutachterin" für den Schutzgedanken des NHG stark gemacht und sich hinter den Bundesrat gestellt. Gleichzeitig wurde aufgrund der Rückmeldungen der Kantone deutlich, dass Handlungsbedarf besteht – teilweise bei Fragestellungen, die über den Gegenstand der Pa.IV. Eder hinausgehen. Sollte der Bundesrat die VISOS beschliessen, ohne vorgängig mit den Kantonen den erbetenen Austausch über das NHG aufzunehmen, so wäre dies für den weiteren politischen Prozess rund um die hängigen Vorstösse zum NHG nicht förderlich. Der BPUK ist der Austausch ein wichtiges Anliegen; nur im konstruktiven Dialog können Lösungen gefunden werden. Vor diesem Hintergrund erachtet die BPUK den Zeitpunkt für die Totalrevision der VISOS als verfrüht.

Die BPUK begrüsst grundsätzlich, dass der Bundesrat mit der Totalrevision der VISOS bessere gesetzliche Grundlagen für die Anwendung des ISOS schaffen will. Die Rechtssicherheit wird dadurch gestärkt. Der vorliegende Entwurf nimmt jedoch eine einseitige sektoralpolitische Sicht ein und schafft neue Hürden für die Interessenabwägung. Die Anliegen der Kantone, welche im Rahmen der Vorarbeiten zur Methode eingebracht wurden, fanden keine Berücksichtigung. Faktisch wird mit der VISOS die Rechtsprechung, welche den Geltungsbereich des ISOS in den letzten Jahren stetig ausgeweitet und dadurch die Handlungsspielräume der Kantone beschränkt hat, festgeschrieben. Die BPUK lehnt den Entwurf in der vorliegenden Form deshalb ab.

Antrag: Die Totalrevision der VISOS ist zu sistieren und es ist zunächst ein partnerschaftlicher Prozess zwischen Bund und Kantonen zum aktuellen Handlungsbedarf rund um das ISOS zu initiieren.

II. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

Die BPUK erachtet einen ergebnisoffenen Dialog zwischen Bund und Kantonen als zentral. Die nachfolgenden Äusserungen und Vorschläge ersetzen diesen nicht.

a. Einbezug der Kantone; Artikel 4

Die Überprüfung und Bereinigung des ISOS bedingt eine Koordination der verschiedenen Fachstellen in den Kantonen. Die Organisation der Grundlagenarbeit, Meinungsbildung und die Gewichtung der kantonsinternen Stellungnahmen ist von Kanton zu Kanton verschieden. Aus diesem Grund ist es angezeigt, den Einbezug der kantonalen Fachstellen nicht direkt, sondern über die Kantone als zuständige Organe sicherzustellen. Eine Delegation an die Fachstellen ist sodann möglich und auch sinnvoll – z.B. für die Erarbeitung und Anpassung, währenddem die Zusammenarbeit und Anhörung eher Sache der politischen Organe sein dürfte. Mit einer entsprechenden Umformulierung der Bestimmung wird der Organisationshoheit der Kantone besser Rechnung getragen.

Antrag zu Artikel 4

1 Bei der Überprüfung und Bereinigung des ISOS im Sinne von Artikel 5 Absatz 2 NHG sowie der geringfügigen Änderungen von Objektschreibungen nach Artikel 3 dieser Verordnung sind **die Kantone** möglichst frühzeitig einzubeziehen.

b. Gesetzessprache; Artikel 5

Das ISOS richtet sich an Behörden aller Stufen, immer mehr aber auch an Private, welche die Inventare bei Bauprojekten berücksichtigen müssen. Auch diese müssen in der Lage sein, sich mit wenig Ressourcen zurecht zu finden. Vor diesem Hintergrund ist darauf zu achten, dass die Gesetzestexte zugänglich und einfach formuliert sind. Die Begriffe intrinsisch und extrinsisch sind nicht geläufig. Der Text ist so anzupassen, dass er ohne Beizug weiterer Materialien verständlich ist.

c. Inventarisierung von Grossstädten; Artikel 6

Die Inventarisierung von Grossstädten nach der Methode ISOS ist aufwändig und führt zu unbefriedigenden Resultaten. Es ist fraglich, ob der Anspruch nach flächenhafter Inventarisierung in Grossstädten gleich



gehandhabt werden kann, wie in kleineren Städten. Gerade Grossstädte weisen oftmals eigene kompetente Fachstellen auf, welche sich mit grosser Sorgfalt der Inventarisierung widmen. Wenn diese im Ergebnis nach eingehender Analyse vor Ort zu deutlich anderen Erkenntnissen bezüglich Erhaltungszielen gelangen, stellt dies die ISOS-Inventarisierung in Frage und untergräbt damit dessen Glaubwürdigkeit. Die Schweizerische Raumplanerkonferenz KPK hat das Anliegen, für Grossstädte eine eigene Inventarisierungskategorie zu schaffen, wiederholt eingebracht, wurde jedoch nicht gehört. Die BPUK erwartet, dass im Rahmen der VISOS eine Auseinandersetzung mit dieser Thematik stattfindet.

Antrag zu Artikel 6

Es ist eine Siedlungskategorie für Grossstädte einzuführen.

d. Interessenabwägung; Artikel 10 Abs. 1 und 2

Dieser Artikel hält fest, dass – wenn sich zwei gleichwertige Interessen gegenüberstehen – automatisch das Interesse am Erhalt des ISOS-Objekts den Vorrang erhält. Diese Interpretation widerspricht Artikel 6 NHG, welches ein Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung im Sinne der Inventare zulässt, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen entgegenstehen. Bei gleichwertigen Interessen darf die Behörde folglich ihr Ermessensspielraum nutzen. Die Einschränkung in der Verordnung ist nicht zulässig. Sie tangiert die Handlungsspielräume der Kantone erheblich und muss korrigiert werden.

Antrag zu Artikel 10 Abs. 1 und 2

1 Eingriffe, die keine Auswirkungen auf die Erreichung der Erhaltungsziele haben, stellen keine Beeinträchtigung der Objekte dar und sind zulässig. Ebenfalls zulässig sind geringfügige Beeinträchtigungen eines Objekts, wenn sie sich durch ein Interesse rechtfertigen lassen, das **gleich- oder höherwertig** ist als das Interesse am Schutz des Objekts.

2 Schwerwiegende Beeinträchtigungen eines Objekts im Sinne von Artikel 6 Absatz 2 NHG sind zulässig, wenn sie sich durch ein Interesse von nationaler Bedeutung rechtfertigen lassen, das **gleich- oder höherwertig** ist als das Interesse am Schutz des Objekts.

e. Beschränkung auf das Mindestmass und Ersatz; Artikel 10 Abs. 4

Das ISOS ist dynamischer als das BLN, namentlich entstehen im Laufe der Zeit neue schützenswerte Objekte. Im BLN ist dies nicht möglich. Aus diesem Grund rechtfertigt sich die strenge Formulierung im BLN. Bei Eingriffen in Objekte des ISOS kommt der Baukultur eine grosse Bedeutung zu; dieser Begriff wird jedoch nicht aufgenommen. Die Formulierung aus dem BLN, wonach *"für angemessenen Ersatz, wenn möglich im gleichen Objekt, zu sorgen"* ist, lässt sich auf das ISOS nicht übertragen. Der Absatz ist zu überarbeiten.

Antrag zu Artikel 10 Abs. 4

Absatz 4 ist zu überarbeiten; es sind eigenständige, dem ISOS angepasste Formulierungen zu finden.

f. Bundesaufgaben und nationale Interessen; Artikel 10

Durch die Rechtsprechung des Bundesgerichts wurde der Umfang der Bundesaufgaben in den letzten zwanzig Jahren stetig erweitert (vgl. beispielsweise Entscheid bezüglich Beschwerdebefugnis gegen Ein-

zonungen; BGE 142 II 509). Die Entwicklung scheint nicht abgeschlossen. Problematisch ist dies insbesondere dort, wo zwischen dem nationalen Interesse und dem Objektgegenstand kein kausaler Zusammenhang besteht. Planungs- und Baubewilligungsverfahren – auch in Kombination mit Wettbewerbsverfahren – sind aufwändig und kostenintensiv, sowohl für die Investoren als auch für die Bewilligungsbehörden. Vor diesem Hintergrund ist es essentiell, dass möglichst grosse Rechts- und Planungssicherheit besteht. Eine systematische Analyse der Bundesaufgaben, der Anwendung bzw. Auslegung der Bundesaufgaben durch die Gerichte und deren Auswirkungen wäre deshalb geboten. Die Erläuterungen enthalten dazu eine nicht abschliessende Aufzählung. Die Frage der Kausalität wird nicht angesprochen. Damit bleiben viele Fragen unbeantwortet.

Parallel zur Bundesaufgabe haben sich auch die anerkannten nationalen Interessen entwickelt, z.T. auf Stufe Gesetz (Energiegesetz), zum Teil durch die Rechtsprechung des Bundesgerichts (Beschränkung des Siedlungsgebiets). Wenn ein nationales Interesse geltend gemacht werden kann, ist eine Interessenabwägung über die Zulässigkeit eines schweren Eingriffs zulässig. Obwohl die in Frage kommenden nationalen Interessen für die Interessenabwägung bei ISOS-Objekten eine zentrale Bedeutung haben, enthalten die Erläuterungen zur VISOS keine Ausführungen dazu. Es wird lediglich auf die Rechtsprechung verwiesen. Die Kernfrage im Bereich des ISOS ist, ob und in welchen Fällen die Innere Verdichtung und die Abstimmung von Siedlung und Verkehr – dazu gehört auch die Verkehrssicherheit – als nationale Interessen gelten. Diese Frage ist politisch zu entscheiden und kann nicht an die Gerichte delegiert werden. Erst im Nachgang kann die VISOS ausformuliert werden.

Antrag: Es ist eine systematische Analyse der heute anerkannten "Bundesaufgaben" und "nationalen Interessen" im Sinne des NHG durchzuführen. Die Totalrevision VISOS ist zu nutzen, um weitere nationale Interessen, die sich aufgrund von Bundesgesetzgebungen ergeben – insbesondere die Innere Verdichtung und die Abstimmung von Siedlung und Verkehr – gesetzgeberisch zu klären.

g. Begutachtung durch die Kommission; Artikel 10

Die Interessenabwägung hat einen engen Zusammenhang mit den Gutachten der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) bzw. der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege (EKD). Da die Gerichte dazu tendieren, bei der Interessenabwägung die Gutachten höher zu gewichten als andere, gleichwertige Grundlagen, schlägt die parlamentarische Initiative Eder eine Anpassung von Art. 7 Abs. 3 NHG vor. Die Bestimmung soll wie folgt geändert werden: *Das Gutachten bildet eine der Grundlagen für die Entscheidbehörde, welche es in ihre Gesamtinteressenbeurteilung einbezieht und würdigt.* Im Bericht vom 20. März 2018 hält die Kommission dazu fest: *"Mit der Ergänzung des Art. 7 NHG durch einen neuen Abs. 3 soll der verfahrensrechtliche Stellenwert der Gutachten von ENHK und EKD präzisiert werden. Mit dieser Präzisierung wird die gängige Praxis, wonach Gutachten dieser beiden Kommissionen nicht als einzige, sondern als eine Grundlage unter anderen für den Entscheid über Vorhaben in Bundesinventarobjekten betrachtet werden, gesetzlich verankert. Damit wird die Rechtssicherheit im Rahmen der Bewilligungsverfahren gestärkt."* Die Auswertung der Vernehmlassung zeigte, dass diese Präzisierung von der Mehrheit der Teilnehmenden grundsätzlich positiv beurteilt wird. Es wird jedoch in Frage gestellt, ob die Anpassung des NHG verhältnismässig sei. Auch die BPUK war gespalten, ob sich der Rechtsetzungsaufwand für diese Präzisierung lohnt. Sie hat im erwähnten Schreiben an die Bundesräte Berset und Leuthard vorgeschlagen, die Bestimmung auf Verordnungsebene zu präzisieren,



namentlich im Zusammenhang mit den Bestimmungen zum Stellenwert der Inventare und zur Interessenabwägung in der RPG2-Vorlage. Die Totalrevision der VISOS bietet nun Gelegenheit, den Stellenwert der Gutachten gesetzgeberisch zu klären, ohne dass das NHG angepasst werden muss.

Antrag: Die VISOS ist dahingehend zu ergänzen, dass Gutachten der Kommissionen nicht als einzige, sondern als eine Grundlage unter anderen für den Entscheid über Vorhaben in Bundesinventarobjekten zu betrachten sind.

h. Behebung von Beeinträchtigungen; Artikel 11

Diese Bestimmung verlangt, dass die zuständigen Behörden bei jeder sich bietenden Gelegenheit (also bei jeder Planung, bei jedem Baugesuch, bei jeder Konzessionserteilung oder übrigen Bewilligung) prüfen, inwieweit bestehende Beeinträchtigungen vermindert oder behoben werden können. Die Bestimmung verlangt von den Kantonen mit anderen Worten, die Wiederherstellung der Ortsbilder im Sinne des ISOS als Daueraufgabe aktiv zu bewirtschaften. Sie verletzt die raumplanungsrechtliche Besitzstandesgarantie. Die BPUK lehnt diese Bestimmung entschieden ab: Im Siedlungsgebiet ist eine solche Pflicht unverhältnismässig und schlicht nicht umsetzbar.

Antrag: Artikel 11 VISOS ist zu streichen.

i. Berücksichtigung des ISOS in der Richtplanung; Artikel 12

Das ISOS ist eine wichtige und wertvolle Grundlage für die Richt- und Nutzungsplanung. Die Kantone haben deshalb der im Entwurf der zweiten Revisionsetappe des Raumplanungsgesetzes (RPG2) vorgesehene Anpassung von Artikel 6 Absatz 4 zugestimmt. Dieser lautet: *"Sie berücksichtigen insbesondere die Konzepte und Sachpläne des Bundes, die Richtpläne der Nachbarkantone, die Bundesinventare sowie regionale Entwicklungskonzepte und Pläne nach Massgabe ihrer Verbindlichkeit."* Die Präzisierung "nach Massgabe ihrer Verbindlichkeit" ist wichtig, weil Inventare nicht den gleichen Stellenwert und auch nicht die gleiche Legitimation besitzen wie Sachpläne, namentlich in Bezug auf die Mitwirkung der Kantone und der Bevölkerung. Absatz 1 ist entsprechend zu ergänzen. Absatz 2 bezieht sich auf die Nutzungsplanung der Gemeinden. Die Kantone sind aufgrund des RPG bereits verpflichtet, dafür zu sorgen, dass die Richtplanung bei der Nutzungsplanung berücksichtigt wird. Das ISOS ist diesbezüglich kein Spezialfall. Absatz 2 ist deshalb zu streichen.

Antrag zu Artikel 12

1 Die Kantone berücksichtigen das ISOS bei ihren Planungen, insbesondere in der Richtplanung nach den Artikeln 6–12 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG), **nach Massgabe seiner Verbindlichkeit.**

2 streichen

Die BPUK dankt Ihnen für die Berücksichtigung dieser Hinweise und erwartet gerne die Antwort des Bundesrats bezüglich des Anliegens, den Handlungsbedarf im NHG gemeinsam zu klären und Lösungsvorschläge partnerschaftlich zu erarbeiten.

Freundliche Grüsse



BPUK DTAP DCPA

**Bau-, Planungs- und
Umweltdirektoren-Konferenz BPUK**

Die Präsidentin

Die Generalsekretärin

Jacqueline de Quattro

Christa Hostettler

Kopie an:

- BPUK
- KPK
- EDK



Bildungs- und Kulturdepartement

Bahnhofstrasse 18
6002 Luzern
www.bkd.lu.ch

Per E-Mail (PDF- und Word-Datei)
isos@bak.admin.ch

Luzern, 19. März 2019

Protokoll-Nr.: 294

Vernehmlassung: Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS)

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 30. November 2018 haben Sie den Kanton Luzern zur oben genannten Vernehmlassung eingeladen. Im Namen und Auftrag des Regierungsrates teile ich Ihnen mit, dass wir mit der Vernehmlassungsvorlage einverstanden sind.

Die Erhaltung der national bedeutenden Landschaften, Ortsbilder und Baudenkmäler ist in Art. 78 der Bundesverfassung verankert und im Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG) geregelt. In Art. 5 NHG wird der Bund verpflichtet, Bundesinventare der Objekte von nationaler Bedeutung zu führen. Nachdem die Verordnungen der beiden anderen Bundesinventare Landschaften und Naturdenkmäler und historische Verkehrswege bereits revidiert wurden, erscheint es sinnvoll, die Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS) mit den Schwesterverordnungen zu harmonisieren und die wesentlichen Grundsätze der Aufnahmekriterien in der Verordnung zu verankern.

Die Totalrevision beinhaltet grundsätzlich keine materiellen Änderungen, bringt aber technische Verbesserungen für die Anwendung. Vor diesem Hintergrund begrüssen wir die vorliegende Totalrevision aus den folgenden Gründen:

- Mit der neuen VISOS werden die drei Verordnungen zu den Bundesinventaren der Objekte von nationaler Bedeutung gemäss Art. 5 NHG strukturell und inhaltlich übereinstimmen.
- Der bisherige Inhalt der VISOS wurde von sechs auf 16 Artikel vergrössert. Neu sind die Aufnahmekriterien, die methodischen Grundsätze zur Bewertung sowie die Erhaltungsziele besser beschrieben und detailliert aufgeführt. Dadurch wird Transparenz geschaffen, und dadurch wird auch die Akzeptanz des Inventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) erhöht.
- Die VISOS enthält Bestimmungen zur Berücksichtigung des ISOS bei der Erfüllung von Bundesaufgaben (Art. 10 VISOS) und ergänzt die Regelung betreffend kantonale Planungen (Art. 12 VISOS). Mit diesen beiden Bestimmungen wird der Charakter des

ISOS als Fachinventar, das bei Planungen als Entscheidungsgrundlage dient, bestätigt. Damit werden Planungssicherheit und Transparenz für Vorhaben und Investitionen in schützenswerten Ortsbildern in formeller Hinsicht erhöht. Die Regelung und Festsetzung der bestehenden Grundlagen, Kriterien und Beurteilungsmethodik auf Verordnungsstufe verbessert die Anwendungssicherheit für Gemeinden sowie Planerinnen und Planer. Zudem erhöht es die Rechtssicherheit für Eigentümerinnen und Eigentümer.

- Bauliche Entwicklungen und Investitionen sind auf Planungs- und Rechtssicherheit angewiesen, um effizient zu sein. Dazu leistet das ISOS in den schützenswerten Ortsbildern einen wichtigen Beitrag.

Damit mit der vorliegenden Totalrevision des VISOS keine materiellen Änderungen vorgenommen werden, beantragt der Kanton Luzern die Änderung von Art. 10 Abs. 1 und 2 wie folgt:

¹ Eingriffe, die keine Auswirkungen auf die Erreichung der Erhaltungsziele haben, stellen keine Beeinträchtigung der Objekte dar und sind zulässig. Ebenfalls zulässig sind geringfügige Beeinträchtigungen eines Objekts, wenn sie sich durch ein Interesse rechtfertigen lassen, das **gleich- oder höherwertig** ist als das Interesse am Schutz des Objekts.

² Schwerwiegende Beeinträchtigungen eines Objekts im Sinne von Artikel 6 Absatz 2 NHG sind zulässig, wenn sie sich durch ein Interesse von nationaler Bedeutung rechtfertigen lassen, das **gleich- oder höherwertig** ist als das Interesse am Schutz des Objekts.

Art. 10 VISOS hält fest, dass – wenn sich zwei gleichwertige Interessen gegenüberstehen – automatisch das Interesse am Erhalt des ISOS-Objekts den Vorrang erhält. Dies widerspricht Artikel 6 NHG, welcher ein Abweichen von der ungeschmäleren Erhaltung im Sinne der Inventare zulässt, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen entgegenstehen. Bei gleichwertigen Interessen darf die Behörde folglich ihren Ermessensspielraum nutzen. Die Einschränkung in der Verordnung ist nicht zulässig. Sie tangiert die Handlungsspielräume der Kantone erheblich und muss korrigiert werden.

Gleichzeitig stellt der Kanton Luzern mit Verweis auf die Stellungnahme der BPUK den Antrag, im Interesse einer Verbesserung der Rechts- und Planungssicherheit zusammen mit den Kantonen eine systematische Analyse und gesetzgeberische Klärung der heute anerkannten "Bundesaufgaben" und "nationalen Interessen" – insbesondere auch in Bezug auf die Innere Verdichtung und die Abstimmung von Siedlung und Verkehr – im Sinne des NHG durchzuführen. Dabei seien die Anliegen der Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK) zu berücksichtigen.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse


Reto Wyss
Regierungsrat



Regierungsrat, 9102 Herisau

Eidg. Departement des Innern
3003 Bern

Dr. iur. Roger Nobs
Ratschreiber
Tel. +41 71 353 63 51
roger.nobs@ar.ch

Herisau, 22. März 2019

Eidg. Vernehmlassung; Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS); Stellungnahme des Regierungsrates von Appenzell Ausserrhoden

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 30. November 2018 unterbreitete das Eidg. Departement des Innern (EDI) die Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS) zur Vernehmlassung.

Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden nimmt dazu wie folgt Stellung:

Allgemeine Bemerkungen

Der Regierungsrat begrüsst grundsätzlich, dass mit der Totalrevision der VISOS bessere gesetzliche Grundlagen für die Anwendung des ISOS geschaffen werden sollen. Die Revision schafft Transparenz und Rechtssicherheit. Die Harmonisierung mit den bestehenden Verordnungen zum Landschaftsschutz (VBLN) und den historischen Verkehrswegen (VIVS) ist grundsätzlich sinnvoll.

Der Regierungsrat weist darauf hin, dass die Tradition der Streusiedlung in Appenzell Ausserrhoden eine nicht minder wichtige Bedeutung für die Entwicklung der hiesigen Baukultur hat, auch wenn sie in der Verordnung in keiner Weise abgebildet ist.

Der vorliegende Entwurf nimmt die Anliegen, welche die Kantone im Zusammenhang mit der Interessenabwägung und der Methode zum ISOS geäußert haben, wie auch die deutlichen Voten aus der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerats (UREK-S) zu wenig auf. Der Regierungsrat setzt sich deshalb dafür ein, dass die Verordnung im Sinne der nachfolgenden Vorschläge überarbeitet wird.



Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

Art. 4 Abs. 1: Einbezug der Kantone

Die Überprüfung und Bereinigung des ISOS bedingt eine Koordination der verschiedenen Fachstellen in den Kantonen. Die Organisation der Grundlagenarbeit, Meinungsbildung und die Gewichtung der kantonsinternen Stellungnahmen sind von Kanton zu Kanton verschieden. Aus diesem Grund ist es angezeigt, den Einbezug der kantonalen Fachstellen nicht direkt, sondern über die Kantone als zuständige Organe sicherzustellen. Eine Delegation an die Fachstellen ist sodann möglich und auch sinnvoll – z.B. für die Erarbeitung und Anpassung, währenddem die Zusammenarbeit und Anhörung eher Sache der politischen Organe sein dürfte. Mit einer entsprechenden Umformulierung der Bestimmung wird der Organisationshoheit der Kantone Rechnung getragen.

Die Schwesterverordnung VBLN verpflichtet die Kantone, dafür zu sorgen, dass die Öffentlichkeit bei der Revision der Überprüfung des ISOS in geeigneter Art und Weise einbezogen wird. In der VISOS wird nun festgehalten, dass die Kantone über die Konsultation weiterer Kreise entscheiden. Die Differenz in der Formulierung wird nicht begründet. Wichtig ist, dass den Kantonen für den Einbezug der Gemeinden genügend Zeit eingeräumt wird und sie sich auf eine gesetzliche Grundlage berufen können, um die dafür notwendigen Fristen einzufordern.

Antrag:

Abs. 1: Bei der Überprüfung und Bereinigung des ISOS im Sinne von Art. 5 Abs. 2 NHG sowie der geringfügigen Änderungen von Objektschreibungen nach Art. 3 dieser Verordnung sind die Kantone möglichst frühzeitig einzubeziehen.

Abs. 2 ist zu überprüfen und zu bereinigen, so dass der Einbezug der Gemeinden mit grosszügig bemessenen Fristen sichergestellt werden kann.

Art. 5: Gesetzessprache

Das ISOS richtet sich an Behörden aller Stufen, immer mehr aber auch an Private, welche die Inventare bei Bauprojekten berücksichtigen müssen. Auch diese müssen in der Lage sein, sich mit wenig Ressourcen zurechtzufinden. Vor diesem Hintergrund ist darauf zu achten, dass die Verordnungstexte zugänglich und einfach formuliert sind. So sind bspw. die Begriffe „intrinsisch“ und „extrinsisch“ nicht geläufig. Der Text ist so anzupassen, dass er nicht nur von Fachleuten und ohne Bezug weiterer Materialien verstanden wird.

Antrag: Die Formulierung der Verordnung ist zu vereinfachen, so dass sie ohne Bezug weiterer Materialien verständlich ist.



Art. 10 Abs. 1 und 2: Interessenabwägung

Dieser Artikel hält fest, dass – wenn sich zwei gleichwertige Interessen gegenüberstehen – automatisch das Interesse am Erhalt des ISOS-Objekts den Vorrang erhält. Diese Interpretation widerspricht Art. 6 NHG, welche ein Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung im Sinne der Inventare zulässt, wenn dieser bestimmte „gleich- oder höherwertige“ Interessen entgegenstehen. Bei gleichwertigen Interessen darf die Behörde folglich ihren Ermessensspielraum nutzen. Die Einschränkung in der Verordnung ist nicht zulässig. Sie tangiert die Handlungsspielräume der Kantone erheblich und muss zumindest in Bezug auf Einwirkungen, welche keine Auswirkungen auf die Erreichung der Erhaltungsziele haben, korrigiert werden.

Antrag:

Abs. 1: Eingriffe, die keine Auswirkungen auf die Erreichung der Erhaltungsziele haben, stellen keine Beeinträchtigung der Objekte dar und sind zulässig. Ebenfalls zulässig sind geringfügige Beeinträchtigungen eines Objekts, wenn sie sich durch ein Interesse rechtfertigen lassen, das gleich- oder höherwertig ist als das Interesse am Schutz des Objekts.

Abs. 2: Schwerwiegende Beeinträchtigungen eines Objekts im Sinne von Art. 6 Abs. 2 NHG sind zulässig, wenn sie sich durch ein Interesse von nationaler Bedeutung rechtfertigen lassen, das gleich- oder höherwertig ist als das Interesse am Schutz des Objekts.

Art. 10 Abs. 4: Beschränkung auf das Mindestmass und Ersatz

Das ISOS ist dynamischer als das BLN, namentlich entstehen im Laufe der Zeit neue schützenswerte Objekte. Im BLN ist dies nicht möglich. Aus diesem Grund rechtfertigt sich die strenge Formulierung im BLN. Bei Eingriffen in Objekte des ISOS kommt der Baukultur eine grosse Bedeutung zu; dieser Begriff wird jedoch nicht aufgenommen. Die Formulierung aus dem BLN, wonach „für angemessenen Ersatz, wenn möglich im gleichen Objekt, zu sorgen“ ist, lässt sich auf das ISOS nicht übertragen. Der Absatz ist zu überarbeiten.

Dabei ist zu beachten, dass die Ergreifung von Ersatzmassnahmen zwingend die Mitwirkung anderer Grundeigentümer voraussetzt und so erfahrungsgemäss nur schwer umsetzbar ist. Der Fokus muss damit auf den Wiederherstellungsmassnahmen liegen. Damit diese die Realisierung eines Vorhabens nicht übermässig erschweren, ist der Begriff der Wiederherstellungsmassnahme bzw. der Kreis der zulässigen Massnahmen weit auszulegen. Es gilt in diesem Zusammenhang zu beachten, dass das Gesetz bei jedem Eingriff bereits eine umfassende und unter Umständen qualifizierte Interessenabwägung voraussetzt. Damit ist sichergestellt, dass nicht leichtfertige Eingriffe erfolgen können. Eine zusätzliche Erschwerung durch die Forderung von unrealistischen Wiederherstellungs- bzw. Ersatzmassnahmen ist daher in jedem Fall zu vermeiden.

Antrag: Abs. 4 ist zu überarbeiten; es sind eigenständige, dem ISOS angepasste Formulierungen zu finden. Es dürfen keine unrealistischen Wiederherstellungs- bzw. Ersatzmassnahmen gefordert werden.

Art. 10: Bundesaufgaben und nationale Interessen

Durch die Rechtsprechung des Bundesgerichts wurde der Umfang der Bundesaufgaben in den letzten zwanzig Jahren stetig erweitert (vgl. beispielsweise Entscheid bezüglich Beschwerdebefugnis gegen Einzonungen; BGE 142 II 509). Diese Entwicklung scheint nicht abgeschlossen. Problematisch ist dies insbesondere dort, wo zwischen dem nationalen Interesse und dem Objektgegenstand kein kausaler Zusammenhang besteht. Planungs- und Baubewilligungsverfahren – auch in Kombination mit Wettbewerbsverfahren – sind aufwändig und kostenintensiv, sowohl für die Investoren als auch für die Bewilligungsbehörden. Vor diesem Hintergrund ist es essentiell, dass möglichst grosse Rechts- und Planungssicherheit besteht. Eine systematische Analyse der Bundesaufgaben, der Anwendung bzw. Auslegung der Bundesaufgaben durch die Gerichte und deren Auswirkungen wären deshalb geboten. Die Erläuterungen enthalten dazu eine nicht abschliessende Aufzählung. Die Frage der Kausalität wird nicht angesprochen. Damit bleiben viele Fragen unbeantwortet.

Parallel dazu haben sich auch die anerkannten nationalen Interessen entwickelt, zum Teil auf Stufe Gesetz (Energiegesetz), zum Teil durch die Rechtsprechung des Bundesgerichts (Beschränkung des Siedlungsgebiets). Wenn ein nationales Interesse geltend gemacht werden kann, ist eine Interessenabwägung über die Zulässigkeit eines schweren Eingriffs zulässig. Obwohl die in Frage kommenden nationalen Interessen für die Interessenabwägung bei ISOS-Objekten eine zentrale Bedeutung haben, enthalten die Erläuterungen zur VISOS keine Ausführungen dazu. Es wird lediglich auf die Rechtsprechung verwiesen. Die Kernfrage im Bereich des ISOS ist, ob und in welchen Fällen die innere Verdichtung und die Abstimmung von Siedlung und Verkehr – dazu gehört auch die Verkehrssicherheit – als nationale Interessen gelten. Diese Frage ist politisch zu entscheiden und kann nicht an die Gerichte delegiert werden. Erst im Nachgang kann die VISOS ausformuliert werden.

Antrag: Es ist eine systematische Analyse und gesetzgeberische Klärung der heute anerkannten „Bundesaufgaben“ und „nationalen Interessen“ – insbesondere auch in Bezug auf die Innere Verdichtung und die Abstimmung von Siedlung und Verkehr – im Sinne des NHG durchzuführen.

Art. 10: Begutachtung durch die Kommission

Die Interessenabwägung hat einen engen Zusammenhang mit den Gutachten der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) bzw. der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege (EKD). Da die Gerichte dazu tendieren, bei der Interessenabwägung diese Gutachten höher zu gewichten als andere, gleichwertige Grundlagen, schlägt die parlamentarische Initiative Eder eine Anpassung von Art. 7 Abs. 3 NHG vor. Die Bestimmung soll wie folgt geändert werden: „Das Gutachten bildet eine der Grundlagen für die Entscheidungsbehörde, welche es in ihre Gesamtinteressenbeurteilung einbezieht und würdigt.“ Im Bericht vom 20. März 2018 hält die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates dazu fest: „Mit der Ergänzung des Art. 7 NHG durch einen neuen Abs. 3 soll der verfahrensrechtliche Stellenwert der Gutachten von ENHK und EKD präzisiert werden. Mit dieser Präzisierung wird die gängige Praxis, wonach Gutachten dieser beiden Kommissionen nicht als einzige, sondern als eine Grundlage unter anderen für den Entscheid über Vorhaben in Bundesinventarobjekten betrachtet werden, gesetzlich verankert. Damit wird die Rechtssicherheit im Rahmen der Bewilligungsverfahren gestärkt.“ Die Auswertung der Vernehmlassung zur parlamentarischen Initiative Eder zeigte, dass diese Präzisierung von der Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden grundsätzlich positiv beurteilt wird. Auch der Regierungsrat hat im Rahmen der Vernehmlassung der Anpassung von Art. 7 Abs. 3 NHG zugestimmt (vgl. RRB-2018-288). Es wurde jedoch in Frage gestellt, ob die Anpassung des NHG dafür verhältnismässig sei resp. ob sich der Rechtssetzungsaufwand für diese Präzisierung lohnt.

Die BPUK hat im Rahmen der Vernehmlassung daher vorgeschlagen, die Bestimmung auf Verordnungsebene zu präzisieren, namentlich im Zusammenhang mit den Bestimmungen zum Stellenwert der Inventare und zur Interessenabwägung in der Vorlage zur zweiten Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG2). In einer Stellungnahme vom 30. Januar 2019 hat der Bundesrat der vorgesehenen Anpassung der NGH zugestimmt. Die Totalrevision der VISOS ist mit diesen Arbeiten abzustimmen.

Antrag: Die VISOS ist mit den Entscheiden des Parlaments zur parlamentarischen Initiative Eder, wonach Gutachten der ENHK und EKD nicht als einzige, sondern als eine Grundlage unter anderen für den Entscheid über Vorhaben in Bundesinventarobjekten zu betrachten sind, abzustimmen.

Art. 11: Behebung von Beeinträchtigungen

Diese Bestimmung verlangt, dass die zuständigen Behörden „bei jeder sich bietenden Gelegenheit“ (also bei jeder Planung, bei jedem Baugesuch, bei jeder Konzessionserteilung oder übrigen Bewilligungen) prüfen, inwieweit bestehende Beeinträchtigungen vermindert oder behoben werden können. Die Bestimmung verlangt von den Kantonen mit anderen Worten, die Wiederherstellung der Ortsbilder im Sinne des ISOS als Daueraufgabe aktiv zu bewirtschaften. Dies verletzt die raumplanungsrechtliche Besitzstandesgarantie. Der Regierungsrat lehnt diese Bestimmung entschieden ab. Im Siedlungsgebiet ist eine solche Pflicht unverhältnismässig und schlicht nicht umsetzbar.

Antrag: Art. 11 ist zu streichen.

Art. 12: Berücksichtigung des ISOS in der Richtplanung

Das ISOS ist eine wichtige und wertvolle Grundlage für die Richt- und Nutzungsplanung. Die Kantone haben deshalb der im Entwurf zur RPG2-Vorlage vorgesehene Anpassung von Art. 6 Abs. 4 zugestimmt. Dieser lautet: „Sie berücksichtigen insbesondere die Konzepte und Sachpläne des Bundes, die Richtpläne der Nachbarkantone, die Bundesinventare sowie regionale Entwicklungskonzepte und Pläne nach Massgabe ihrer Verbindlichkeit.“ Die Präzisierung „nach Massgabe ihrer Verbindlichkeit“ ist wichtig, weil Inventare nicht den gleichen Stellenwert und auch nicht die gleiche Legitimation besitzen wie Sachpläne, namentlich in Bezug auf die Mitwirkung der Kantone, der Gemeinden und der Bevölkerung. Abs. 1 ist entsprechend zu ergänzen.

Antrag: Abs. 1: Die Kantone berücksichtigen das ISOS bei ihren Planungen, insbesondere in der Richtplanung nach den Art. 6–12 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG), nach Massgabe seiner Verbindlichkeit.



Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Auftrag des Regierungsrates

Roger Nobs, Ratschreiber