



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 heutigem 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 Grosstädten; Art. 6

Die Inventarisierung von Grosstädten nach der Methode ISOS ist aufwändig und führt offenbar zu unbefriedigenden Resultaten. Es ist fraglich, ob der Anspruch nach flächenhafter Inventarisierung in Grosstädten gleich gehandhabt werden kann, wie in kleineren Städten. Grosstädte 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