

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 Ordnungsrevision 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 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 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