

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 Siedlungsändern. 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 Geodatensatz 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

Prof. Dr. Rudolf Minsch
Chefökonom

Roger Wehrli
Stv. Leiter Allg. Wirtschaftspolitik & Bildung