

[isos@bak.admin.ch](mailto: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