

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 Ort-schaften 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 vorliegendem Fall aufgrund gewässerschutzrelevanten Aspekten gegeben war), ist zwingend ein Gutachten einzuholen, wenn das Bundesinventar erheblich beeinträchtigt wird und die ungeschmälerete 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. Traditi-

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)