



CH-6061 Sarnen, Postfach 1562, Staatskanzlei

Eidgenössisches Departement des Innern

E-Mail: isos@bak.admin.ch

Sarnen, 12. März 2019

Stellungnahme Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS)

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat des Kantons Obwalden begrüsst die Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung VISOS. Das Bundesinventar ISOS ist für das baukulturelle Erbe der Schweiz von grosser Bedeutung. Es betrifft historische Siedlungen, die in bedeutendem Masse für die Bevölkerung der Schweiz identitätsstiftend wirken und durch ihre Erwähnung im ISOS als Flächendenkmäler registriert sind. In seiner Funktion als zu berücksichtigende Grundlage im Rahmen der raumplanerischen Interessensabwägung und der Urteilsfindung der Leitbehörden trägt das ISOS wesentlich zum Schutz des baukulturellen Erbes bei. Eine Revision der dazugehörigen VISOS erachten wir als zeitgemäss und angesichts des hohen Alters der Verordnung auch als vordringlich.

Gleichzeitig erachten wir den Zeitpunkt dieser Vernehmlassung als verfrüht, sind doch in den eidgenössischen Räten wie auch im Dialog zwischen Bund und Kantonen verschiedene Fragestellungen in Bezug auf das Natur und Heimatschutzgesetz (NHG) und sich daraus allenfalls ergebende Anpassungen auf Verordnungsstufe noch nicht geklärt. Es ist uns ein Anliegen, dass auch diese Fragen, wie etwa die Frage der „Bundesaufgaben“, des „nationalen Interesses“ auf Gesetzesebene möglichst rasch angegangen werden.

1. Grundsätzliche Bemerkungen

Gemäss Art. 78 BV 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- und Heimatschutz NHG. 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, u.a. über das Gebiet des Kantons Obwalden, mit der zugehörigen Verordnung VISOS.

Ein im Jahr 2015 vom Bundesamt für Kultur BAK in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten bestätigte die Opportunität einer Verordnungsrevision angesichts der Bedeutung des ISOS seit dem Bundesgerichtsentscheid Rüti (ZH) vom 1. April 2009. Angesichts des hohen Alters der VISOS und der Tatsache, dass die Verordnungen zu den beiden anderen Bundesinventaren gemäss NHG Art. 5, namentlich die Verordnung zum Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz IVS und die Verordnung zum Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler BLN, in den vergangenen Jahren bereits revidiert wurden, erscheint es als sehr sinnvoll, die VISOS mit den beiden Verordnungen zu harmonisieren und die wesentlichen Grundsätze der Aufnahmemethode auf Ebene der Verordnung zu verankern.

Die vorliegende Totalrevision der VISOS entspricht unseres Erachtens diesem Anliegen. Sie hat indes wenig materiellrechtlichen 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 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 in 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 RPG-Revision 1) und die Verbesserung des Bauens ausserhalb der Bauzone (Ziel RPG-Revision 2) 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 (Zersiedelungsinitiative, Natur- und Siedlungsinitiative).

Aufgrund verschiedener Gerichtsurteile ist die Bedeutung der Bundesinteressen wie der ISOS markant gestiegen. Für Bauwillige sowie für die kommunalen und kantonalen Entscheidungsbehörden ist es bei Bauvorhaben im ISOS, die im Siedlungsgebiet liegen praktisch unmöglich zu entscheiden, in welchen Fällen ein gleich- oder höherwertiges Interesse den Schutzziele gemäss Art. 10 entgegensteht. Art. 2 NHG sowie die Verordnung regeln die Frage kommenden Bundesinteressen im Siedlungsgebiet nicht hinreichend. Auch die Erläuterungen helfen nicht weiter. Diese führt dazu, dass bei Bauvorhaben im ISOS jahrelang in die falsche Richtung geplant oder vor Gerichten gestritten wird. Die fehlende Konkretisierung auf Stufe Rechtsetzung und die damit verbundene Unsicherheit führen weiter dazu, dass hohe Summen an Investitionen verloren gehen, Investoren abspringen oder sich nicht mehr bereit erklären in Projekte im ISOS zu investieren. Gleichzeitig wird hoher, unnötiger Verwaltungsaufwand generiert. Hier ist der Gesetzgeber dringlich gefordert, für die Bauwilligen und die mit dem Vollzug beauftragten Stellen die nötige Klarheit zu schaffen. Das zeigen auch die verschiedenen politischen Vorstösse auf nationaler Ebene, die derzeit im Zusammenhang mit dem ISOS und der Interessenabwägung hängig sind.

2. Fakten zum ISOS

Das ISOS umfasst aktuell 1 274 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. Im Gebiet des Kantons Obwalden gibt es acht ISOS-Ortsbilder von nationaler Bedeutung: Flüeli-Ranft (Sachseln), Kirchhofen (Sarnen), Lungern, Obsee (Lungern), Ramersberg (Sarnen), Rudenz (Giswil), Sachseln und Sarnen. 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 (SR 700.1) vollständige und nachvollziehbare Interessenabwägung. Das ISOS nimmt selber keine Interessenabwägungen vor.

Das ISOS Obwalden wurde 1981 vom Bundesrat in Kraft gesetzt und bereits 1991 erstmals überarbeitet. In der Richtplanung 1987 hat der Kanton den sieben Obwaldner Gemeinden vorgeschrieben, überall dort, wo die Inventarisierung für das ISOS Ortsbilder von nationaler und regionaler Bedeutung ergeben hatte, im Rahmen der Nutzungsplanung Ortsbilschutz zonen vorzusehen. Bei den Ortsbildern von lokaler Bedeutung wurde dies lediglich empfohlen; die Gemeinde Alpnach ist mit ihren drei schützenswerten Ortsbildern dieser Empfehlung gefolgt. Rund 30 Jahre später lassen sich die Resultate dieses Richtungsentscheids sehen: Obwalden verfügt mehrheitlich über intakte und für die Bevölkerung und den Tourismus attraktive historische Ortsbilder, die wesentlich zum positiven Image unseres Kantons beitragen.

3. Zur Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung VISOS

Der Regierungsrat des Kantons Obwalden begrüsst aus den folgenden Gründen die Totalrevision der VISOS:

- Mit der neuen VISOS werden die drei Verordnungen zu den Bundesinventaren nach Art. 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 von sechs auf 16 Artikel ergänzt. Trotzdem bleibt die Verordnung immer noch überschaubar. 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.
- 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 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 zur baukulturell hochstehenden Planung.

Abgelehnt bzw. kritisch betrachtet werden:

- Die neu hinzukommende Kontrollfunktion in Art. 11. Sie wird abgelehnt.
- Die fehlende Auseinandersetzung mit sich stellenden Fragen betreffend Bundesinteressen und Interessenabwägung

4. Kommentare zu einzelnen Artikeln

- Der Regierungsrat des Kantons Obwalden begrüsst, dass durch den Ausbau von **Art. 1** (Abs. 2 und 3) bezüglich der Zuständigkeiten für das ISOS und die Angaben, wo und in welcher Form die grundlegenden Informationen zu den Entscheidungskriterien für eine Inventarisierung zu finden sind, Klarheit und damit erhöhte Transparenz geschaffen wird. Durch die in Art. 2 erfasste Regelung der Publikation des Inventars wird dessen Zugänglichkeit verbessert. Dies ist insbesondere für den Umgang mit dem ISOS durch die kantonalen und kommunalen Behörden wichtig.
- Der bisherige **Art. 4** präziserte, dass die kantonalen Ortsbildinventare durch das ISOS nicht berührt werden. Dies ist eine absolute Selbstverständlichkeit, auch vor dem Hintergrund von Art. 78 Abs. 1 BV, wonach für den Natur- und Heimatschutz in erster Linie die Kantone zuständig sind. Es ist daher zu begrüssen, dass diese überflüssige Bestimmung aufgehoben wird.
- Aus Sicht des Kantons Obwalden ist hervorzuheben, dass mit dem neuen **Art. 4** die Kantone bzw. ihre Fachstellen bei der Überprüfung und Bereinigung des ISOS sowie bei geringfügigen Änderungen im Sinne von Art. 3 frühzeitig einzubeziehen sind. Das entspricht der durch Art. 78 BV geregelten kantonalen Kulturhoheit und wird explizit begrüsst. Ebenfalls begrüssen wir, dass in Art. 4 Abs. 2 die Kantone ermächtigt werden, weitere Kreise einzubeziehen.
- Der umfassende **Art. 5** umschreibt die für das ISOS wesentlichen Begrifflichkeiten. Zunächst wird in Abs. 1 festgehalten, dass das ISOS sich auf Ortsbilder bezieht, wobei in Abs. 2 eine Definition von Ortsbild und in Abs. 3 von Ortsbildteilen folgt. Dies erlaubt verschiedene, höchst willkommene Klärungen. So werden für Ortsbilder wie auch Ortsbildteile, Freiflächen und Zwischenräume, die ein Ortsbild mitprägen, ausdrücklich miteingefasst. Damit wird auch dem Umgebungsschutz neu vermehrt Rechnung getragen werden können. Bei den Ortsbildteilen wird in Abs. 4 zwischen Ortsbildteilen mit intrinsischem (lit. a) und solchen mit extrinsischem (lit. b) Wert unterschieden, was zweifellos klärend wirkt und sachgerecht ist. Allerdings ist die Lesbarkeit durch die Verwendung von wenig gängigen Begriffen eher behindert. Wir regen daher an, eine etwas einfachere Lesart zu wählen. Dies könnte insbesondere die Lesbarkeit und damit die Anwendung durch die Bewilligungsbehörden fördern.
- **Art. 6 – 9** halten die Kriterien für eine Inventarisierung fest und schaffen damit Transparenz. Wir begrüssen auch, dass in den Art. 6 und 7 die verschiedenen Siedlungskategorien des ISOS definiert werden. Die Verankerung der in Art. 8 aufgeführten Kriterien für die Bewertung der Ortsbilder, also der Objekte des ISOS, ist eine wichtige Neuerung. Auch die in Art. 8 Abs. 4 erwähnten archäologischen, geschichtlichen und volkskundlichen Werte als zusätzliche, ergänzende Entscheidungskriterien sind zielführend. Allerdings muss für die genaue Kenntnis der Umschreibung aller Kriterien der Begleittext zur Vernehmlassungsvorlage konsultiert werden. Es stellt sich die Frage, ob dies allenfalls nicht auch, im Interesse der höheren Transparenz, in den Verordnungstext einfließen sollte.
- 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, dass 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 hilfreich, im Sinne der grösseren Klarheit die drei Abstufungen von Erhaltungszielen in Art. 9 Abs. 4 lit. a – c direkt zu umschreiben. Damit liesse sich die Lesbarkeit und damit wohl auch die politische Akzeptanz des ISOS wohl noch schärfen.
- In **Art. 10** werden die Auswirkungen der Schutzziele geregelt, und zwar im Falle von Eingriffen im Rahmen der Bundesaufgaben. Im Sinne einer Präzisierung analog der Erläuterungen des Bundes sollen die Absätze 1 und 2 ergänzt werden, dass eine Beeinträchtigung der Objekte möglich sein soll, wenn sie sich durch ein Interesse von nationaler Bedeutung rechtfertigen lassen, das **gleich- oder höherwertig** ist als das Interesse am Schutz des Objekts. Zu begrüssen ist die Regelung in Abs. 3, wonach bei an sich gemäss Art. 1 zulässigen minimalen Eingriffen, mehrere aufeinanderfolgende oder sonst zusammenhängende Eingriffe, selbst wenn sie

je für sich allein zulässig wären, in ihrer kumulierten Wirkung auf das Schutzobjekt zu beurteilen sind.

Aufgrund der Rechtsprechung der letzten Jahre ist es für die kommunalen und kantonalen Entscheidungsbehörden kaum zu entscheiden, in welchen Fällen ein gleich- oder höherwertiges Interesse den Schutzziele gemäss Art. 10 entgegensteht. Hier ist der Gesetzgeber gefordert (vgl. unsere Ausführungen unter 1.)

- Darüber hinaus ist **Art. 11** des revidierten VISOS abzulehnen. Diese Bestimmung verlangt, dass die zuständigen Behörden bei jeder sich bietenden Gelegenheit prüfen habe, inwieweit bestehende Beeinträchtigungen vermindert oder behoben werden können. Diese Bestimmung würde demnach verlangen, dass der Kanton die Wiederherstellung der Ortsbilder im Sinne des ISOS als Daueraufgabe aktiv bewirtschaftet. Dies ist aus Gründen der Besitzstandesgarantie und des Ressourceneinsatzes abzulehnen.
- **Art. 12** verlangt schliesslich, dass die Kantone das ISOS bei ihren Planungen zu berücksichtigen haben und dieses namentlich in die Richt- und Nutzungspläne einfließt. Dies stärkt die Stellung des ISOS als Planungsinstrument nachhaltig und ist daher zu begrüßen.

5. Weitere Bemerkungen:

Das ISOS umfasst 22 Prozent aller Ortsbilder der Schweiz. Für 78 Prozent der Ortsbilder hingegen gelten die Regeln des ISOS nicht. Eine grössere Sorgfalt bei der Entwicklung auch dieser vier Fünftel der Schweizer Siedlungen scheint dem Regierungsrat des Kantons Obwalden in Anbetracht der eigenen positiven Erfahrungen gerechtfertigt. Art. 4 NHG regelt die Einreihung der Objekte in a. Objekte von nationaler Bedeutung und b. Objekte von regionaler und lokaler Bedeutung. In Art. 5 und Art. 6 ist der Umgang mit dem nationalen Inventar geregelt. Im Rahmen der Richtplanung 1987 hat der Kanton den sieben Obwaldner Gemeinden vorgeschrieben, überall dort, wo die Inventarisierung für das ISOS Ortsbilder von nationaler und regionaler Bedeutung ergeben haben, im Rahmen der Ortsbildschutzzonen vorzusehen. Bei den Ortsbildern von lokaler Bedeutung wurde dies empfohlen. Aufgrund der guten Erfahrungen mit dieser Rechtsgrundlage regen wir an, dass im Nachgang zu dieser Verordnungsrevision geklärt wird, ob die Kantone und Gemeinden verpflichtet werden sollen, in ihren Planungsgrundlagen die Ortsbilder von regionaler und lokaler Bedeutung adäquat zu berücksichtigen.

6. Schlussbemerkungen

Der Regierungsrat des Kantons Obwalden begrüsst die Vereinheitlichung der Methodik, der zu einer gewissen Vergleichbarkeit führen wird. Bauliche Entwicklungen und Investitionen sind auf Planungs- und Rechtssicherheit angewiesen, um effizient zu sein. Dazu leistet das ISOS in den schützenswerten Ortsbildern einen Beitrag, und die revidierte VISOS verbessert unseres Erachtens die Transparenz. Gleichzeitig erwarten wir, dass den Bund nun aktiv auf die Kantone bzw. die BPUK und die EDK zukommt, um die offenen Fragen im Zusammenhang mit dem NHG rasch klären zu können.

Wir bedanken uns für die Aufmerksamkeit, die Sie unserer Stellungnahme entgegenbringen.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats


Christoph Amstad
Landammann


Nicole Frunz Wallimann
Landschreiberin