

Per E-Mail an:
isos@bak.admin.ch

Zürich, 31. Januar 2019

Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz – VISOS (Vernehmlassung); Stellungnahme der Zürcher Handelskammer

Sehr geehrter Herr Bundesrat, sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 30. November 2018 wurden interessierte Kreise dazu eingeladen, sich zur geplanten Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS) zu äussern. Die Zürcher Handelskammer (ZHK) vertritt als Wirtschaftsorganisation die Interessen der Unternehmen der Kantone Zürich, Zug und Schaffhausen und setzt sich für eine grundsätzlich wettbewerbsgesteuerte Marktwirtschaft mit möglichst geringen Einschränkungen ein.

Der Standort Zürich besticht in seiner Qualität als Lebens- und Wirtschaftsraum durch einen attraktiven Mix aus urbanen Zentren, wirtschaftlicher Nutzfläche und Naherholungsgebieten. Um die Attraktivität unseres Standorts für Wirtschaft und Gesellschaft zu sichern, ist ein sorgsamer Umgang mit der Ressource Boden angezeigt. Wir anerkennen daher die Notwendigkeit einer koordinierenden Raumpolitik. Diese muss sich nach dem Grundsatz der Subsidiarität richten und die Entwicklungsmöglichkeiten der Unternehmen und der Infrastruktur unterstützen. Im Zusammenhang mit dem Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) ergeben sich in dieser Hinsicht erhebliche Spannungsfelder.

Wir erlauben uns, im Folgenden detailliert Stellung zu nehmen:

Allgemeine Bemerkungen zum ISOS

Für die Wirtschaft ist zentral, dass die bauliche Weiterentwicklung und die Entwicklung der Infrastruktur bedarfsgerecht und innert nützlicher Frist möglich ist. Es bedarf einer Liberalisierung des Bauens innerhalb der Bauzonen. Bauen muss dank weniger Vorschriften einfacher und vor allem schneller werden, damit die Eigentümer rascher auf sich verändernde Marktsituationen reagieren können.

Gleichzeitig soll mit der Ressource Boden schonend umgegangen und eine weitere Zersiedlung verhindert werden. Die Siedlungsentwicklung nach innen ist hierfür ein wichtiger Grundsatz, der Einzug in das revidierte Raumplanungsgesetz (RPG; SR 700) gehalten hat. Die Erleichterung des Bauens in den Zentren führt jedoch mit dem teilweise starren Ortsbildschutz des Bundes, wie er mit dem ISOS besteht, zu einem Zielkonflikt. Die Rechtfertigung des Bundesrats, das ISOS diene dazu, „eine Verdichtung zu einer hochwertigen Verdichtung zu machen“ (Bericht in Erfüllung des Postulates 16.4028 Fluri, S. 25), vermag nicht darüber hinwegzutäuschen, dass das ISOS das verdichtete Bauen zumindest anspruchsvoller macht, in vielen Fällen aber erheblich erschwert.

In Zürich wurde namentlich der Campus Höggerberg der Eidgenössischen Technischen Hochschule (ETH) im ISOS mit strengen Erhaltungszielen versehen. Indem das ISOS vorschreibt, die Bausubstanz im Kerngebiet integral zu erhalten, wird die bauliche Weiterentwicklung des Campus, wie sie der Bund selber plant, stark eingeschränkt. In der Stadt Zürich sind mittlerweile drei Viertel der Siedlungsfläche durch das ISOS erfasst, wo doch gerade im wohl urbansten Zentrum der Schweiz ein grosses Potential für bauliche Verdichtung besteht.

Im Weiteren ist problematisch, dass das Bundesinventar tief in die raumpolitischen Kompetenzen der Kantone eingreift. Die Entwicklung hat schrittweise stattgefunden, nachdem der Geltungsbereich des ISOS seit seiner Inkraftsetzung einerseits durch die inhaltliche Erweiterung und andererseits durch die Rechtsprechung massiv ausgeweitet wurde. Zudem wurde die Betreuung des Inventars an das Bundesamt für Kultur (BAK) übertragen, wo Erstellung, Unterhalt und Anwendung des Inventars hohe administrative Kosten verursachen. Die Entwicklung hätte eigentlich umgekehrt erfolgen müssen, denn die Ausgangslage betreffend Natur- und Heimatschutz ist heute eine andere als beim Erlass des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) im Jahr 1966. Die Kantone und Gemeinden nehmen heute ihre Verantwortung im Heimatschutz und in der Denkmalpflege umfassend wahr.

Allgemeine Kritik des Verordnungsentwurfs

Die ZHK anerkennt den Revisionsbedarf der VISOS unter technischen Aspekten (Harmonisierung mit anderen Verordnungen), erachtet den vorliegenden Verordnungsentwurf allerdings als inhaltlich ungenügend. Die Ordnungsrevision wäre eine Gelegenheit gewesen, der Anwendbarkeit des ISOS klare Grenzen zu setzen, um Konflikten mit grundlegenden Zielen, wie jenem des verdichteten Bauens, vorzubeugen. Der vorgelegte Verordnungsentwurf bewirkt jedoch das Gegenteil.

Erstens unterlässt es der Bundesrat, den Begriff der „Bundesaufgabe“ näher auszuführen. In der Praxis besteht ein weiter Interpretationsspielraum darüber, welche Sachverhalte als Bundesaufgabe gelten oder eine solche tangieren und damit einer qualifizierten Interessenabwägung 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.

Zweitens konkretisiert der Verordnungsentwurf die Pflicht zur Berücksichtigung des ISOS durch Kantone und Gemeinden auch ausserhalb der Erfüllung von Bundesaufgaben. 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 Bundesinventars 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. Statt die Berücksichtigungspflicht von Kantonen und Gemeinden in der VISOS festzuhalten, ist vielmehr eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen nötig, um auf die Rechtspraxis vor BGE 135 II 209 „Rüti“ zurückzukehren. Ebenso nicht zwingend ist die im Verordnungsentwurf festgehaltene Ausweitung der Kompetenzen bzw. des Pflichtenhefts des BAK.

Die ZHK ersucht Sie in diesem Sinne, den Verordnungsentwurf gemäss folgenden Anträgen zu überarbeiten.

Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

Art. 10 Eingriffe bei Erfüllung von Bundesaufgaben

Art. 10 E-VISOS konkretisiert entsprechend 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. Hier sieht die ZHK gesetzgeberischen Handlungsbedarf.

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.

Antrag: Art. 11 E-VISOS ist ersatzlos zu streichen.

Art. 12 Berücksichtigung durch die Kantone

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.

Die geltende Rechtsprechung leitet aus dem RPG die Pflichten der Kantone ab. Um dies zu korrigieren, sind gesetzliche Anpassungen nötig, wie sie bspw. die Pa.Iv. 17.526 Egloff fordert. Auf eine Bestimmung zur Berücksichtigung durch die Kantone ist dementsprechend in der VISOS zu verzichten.

Zumindest aber sind die Pflichten der Kantone wenigstens gegenüber dem heutigen Stand nicht weiter auszubauen. D.h. 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 BAK die Grundlage und Rechtfertigung bieten, seine Aktivitäten in Bezug auf das ISOS in erheblichem Mass auszuweiten. Zur Erfüllung des grundlegenden Zwecks des ISOS – die Funktion als Entscheidungsgrundlage bei Bauvorhaben an Schutzobjekten in Erfüllung von Bundesaufgaben – ist dies jedoch weder notwendig noch angebracht. Bereits heute bestehen Anzeichen, dass die Ressourcen, die das BAK für die Betreuung des ISOS aufwendet, den dadurch generierten Nutzen übersteigen. Die Rolle des Bundes in Bezug auf die Bundesinventare sollte sich auf deren Erstellung und Pflege konzentrieren, während auf Umsetzungshilfen und Weiterbildungsformate zu verzichten ist.

Antrag: Art. 14 E-VISOS ist ersatzlos zu streichen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse
Zürcher Handelskammer



Dr. Regine Sauter
Direktorin



Mario Senn
Leiter Wirtschaftspolitik