

Der Stadtrat

Pionierstrasse 7
8403 Winterthur

Schweizerischer Städteverband
Frau Renate Amstutz
Postfach 8175
Monbijoustrasse
3001 Bern

6. März 2019 SR.19.12-2

Vernehmlassungsverfahren zur Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS)

Sehr geehrte Frau Amstutz

Vielen Dank für Ihr Schreiben vom 18. Dezember 2018 mit der Einladung zur Stellungnahme zur Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS). Sehr gerne nehmen wir die Gelegenheit wahr, uns zum Revisionsvorschlag zu äussern.

Die Stadt Winterthur begrüsst explizit die Totalrevision der VISOS. Das Bundesinventar ISOS ist für das gesamte baukulturelle Erbe der Schweiz von grosser Bedeutung. Es betrifft historische Bauten und Stätten, die in bedeutendem Masse zum Orts- und Stadtbild gehören und durch ihre Erwähnung im ISOS als Denkmäler 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.

Der Stadtrat begrüsst aus den folgenden übergeordneten Gründen die Totalrevision der VISOS:

- 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 und in der Praxis bewährte Beurteilung der Ortsbilder vor.
- Mit der neuen VISOS werden die drei Verordnungen zu den Bundesinventaren nach Artikel 5 NHG (VISOS, VBLN, VIVS) strukturell und inhaltlich übereinstimmen, da der vorliegende Entwurf VISOS an die beiden anderen angeglichen wurde. Das erhöht Rechtstransparenz und damit Legitimität der drei Bundesinventare.
- Der bisherige Inhalt der VISOS wurde umfangreich von sechs auf 16 Artikel ergänzt. Trotzdem ist die VISOS noch immer überschaubar. Neu sind 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) aufgeführt. Diese werden der Öffentlichkeit zugänglich gemacht und erhöhen so die Akzeptanz des ISOS.
- 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. Damit werden Planungssicherheit und Transparenz für Vorhaben und Investitionen in schützenswerten Ortsbildern in formeller Hinsicht erhöht. Die Regelung und Festsetzung der bestehenden Grundlagen, Kriterien und Beurteilungsmethodik auf Verordnungsstufe verbessert die Anwendungssicherheit für Gemeinden sowie Planerinnen und Planer und erhöht die Rechtssicherheit für Eigentümerinnen und Eigentümer.

Wir haben folgende Kommentare zu einzelnen Artikeln:

- Der Stadtrat 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 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 miterfasst. 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 Leseart zu wählen. Dies könnte insbesondere die Lesbarkeit und damit die Anwendung durch die Bewilligungsbehörden fördern.
- Art. 6 bis 9 halten die Kriterien für eine Inventarisierung fest und schaffen damit Transparenz. Die Stadt Winterthur begrüsst auch, dass in den Artikeln 6 und 7 die verschiedenen Siedlungskategorien des ISOS definiert werden. Die Verankerung der in Artikel 8 aufgeführten Kriterien für die Bewertung der Ortsbilder, also der Objekte des ISOS, in der Verordnung ist eine wichtige Neuerung. Auch die in 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 sinnvoll, wenn schon 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 wünschbar, 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 noch schärfen.
- In Art. 10 werden die Auswirkungen der Schutzziele geregelt, und zwar im Falle von Eingriffen bei der Erfüllung von Bundesaufgaben. 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. Die Stadt Winterthur begrüsst

Abs. 4, welcher eine Interessensabwägung und die anzustrebende Minimierung der Eingriffe und grösstmögliche Schonung verlangt.

- Zu begrüssen ist auch die in Art. 11 festgehaltene Pflicht der allerdings nicht genauer umschriebenen Behörden, Beeinträchtigungen des inventarisierten Ortsbildes «bei jeder sich bietenden Gelegenheit» zu vermindern oder zu beheben. Diesem Artikel könnte grosse Bedeutung zukommen. Die Bestimmung ist jedoch – sollte sie tatsächlich die angestrebte Wirkung entfalten – äusserst knapp ausgefallen. Wir geben zu bedenken, dass eine detailliertere Regelung, welche Behörde unter welchen Voraussetzungen und in welchem Verfahren allenfalls was vorzukehren hat, Klarheit schaffen könnte.

Mit der Totalrevision wird die Verordnung als gesetzliche Grundlage für das ISOS der in den vergangenen Jahren konsolidierten Rechtsprechung angepasst, womit diese kodifiziert wird, was zu verstärkter Rechtssicherheit führt.

Die Stadt Winterthur begrüsst die Vereinheitlichung der Methodik, die zu einer 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 wichtigen Beitrag, und die revidierte VISOS verbessert unseres Erachtens die Transparenz.

Wir sind überzeugt, dass die VISOS einen gewichtigen Beitrag zur Entwicklung einer qualitätsvollen Siedlungsentwicklung nach Innen darstellen wird. Gerade im Hinblick auf den vorgesehenen Mechanismus des Planungs- und Kompensationsansatzes ist eine verbindliche, klare und transparent erstellte qualitative Beurteilungsgrundlage unumgänglich.

Mit freundlichen Grüssen
Im Namen des Stadtrates

Der Stadtpräsident:



M. Künzle

Der Stadtschreiber:



A. Simon

Mailkopie an:

info@staedteverband.ch