

Kantonales Baudepartement
AREG Amt für Raumplanung
Lämmli brunnenstrasse 54
9001 St. Gallen

IG Freiraum Meienberg
c/o Dr. Phil. Paola Brülisauer-Casella
Pius Rickenmannstr. 33
8640 Rapperswil

Rapperswil, 14. Juni 2013

Stellungnahme zur Anpassung 2013 des kantonalen Richtplans

Die IG Freiraum Meienberg setzt sich seit 2009 in Rapperswil-Jona für die Berücksichtigung und Erhaltung von kommunalen und nationalen Ortsbildern am Hangfuss des Meienbergs ein (gesamtes Dossier unter www.freiraum-meienberg.ch). In diesen Jahren hat die IG Freiraum Meienberg festgestellt, dass den konkreten Vorschriften, wie der rechtlich vorgeschriebene Erhalt von nationalen und kommunalen Ortsbildern umgesetzt werden soll, in der Praxis eine entscheidende Funktion zukommt. Deshalb beteiligt sich die IG an der Vernehmlassung zum Entwurf zur Richtplan-Anpassung 13. Im gleichen Sinne hat sie bereits bei der Anpassung 2012 zu den neuen richtplanerischen Angaben zur Berücksichtigung des Bundesinventars ISOS Stellung genommen.

Die erneute Anpassung des Richtplantextes zu den Schützenswerten Ortsbildern der Schweiz zielt auf eine Klärung des Handlungsspielraums der Gemeinden und auf eine Präzisierung der Vorgaben einer Interessensabwägung ab. Unserer Meinung nach beseitigen die vorgeschlagenen Streichungen und Ergänzungen zum Teil Missverständnisse. Andererseits werden im neuen Text positive Handlungsspielräume der Gemeinden und wichtige Vorgaben bei der Umsetzung der Berücksichtigung der Bundesinventare und bei der Interessensabwägung nicht genügend klar hervorgehoben.

Folgende Bemerkungen und Ergänzungsanträge stützen sich hauptsächlich auf das „Rechtsgutachten zur Bedeutung des BGE Rütli“ von Dr. J. Leimbacher im Auftrag von UVEK EDI ASTRA BAK (Dezember 2012).

1. Positiven Handlungsspielraum der Gemeinden explizit festhalten

Der Absatz zum *Schutz der Ortsbilder vor Beeinträchtigung* endet neu mit einer sehr sibyllinischen Aussage: „Eine verantwortungsvolle, die Schutzziele des ISOS und des Kantonsinventars berücksichtigende Weiterentwicklung der Ortsbilder bleibt möglich.“ Da dieser Satz gleich nach einer neuen sehr allgemeinen Beschreibung der möglichen Eingriffe in den ISOS-Objekten (vgl. hierzu weiter unten) zu stehen kommt, ist unklar, ob unter der „möglichen Weiterentwicklung der Ortsbilder“ sehr beschönigend auch solche „verantwortungsvolle“ Eingriffe gemeint sind.

Die IG Freiraum Meienberg beantragt die Aufnahme einer klareren Formulierung, die den gesetzlichen Handlungsspielraum der Gemeinde festhält, wenn diese sich zu Gunsten der Schutzobjekte einsetzen will. Im Richtplantext zum ISOS soll der abschliessende Satz eindeutiger den Sinn von Leimbachers Fazit ausdrücken: „Und nirgends wird ausgeschlossen, dass die Gemeinden ihre Autonomie bzw. ihre Ermessensspielräume nicht auch dazu verwenden dürften, die Objekte der Bundesinventare besser zu schützen, als sie dies vielleicht bis heute getan haben“ (Rechtsgutachten UVEK EDI ASTRA BAK, Dezember 2012, S. 109).

Die IG Freiraum Meienberg wünscht, dass in den Anwendungstexten zum ISOS und bei den Behörden der Stellenwert der **ISOS-Aufnahmen** nicht hauptsächlich als Einschränkungen der Gemeindeautonomie und der Eigentümerrechte, sondern **als positive Einträge** wahrgenommen werden.

Die national schützenswerten Ortsbilder bezeichnen Gebäudegruppen und Umgebungen mit historischer und ästhetischer Qualität. Ihnen kommt deshalb eine identitätsstiftende Funktion zu. Wie wichtig es ist, die lokale Identität zu erhalten und zu stärken, wird u.a. in der „Standortanalyse für Publikumsintensive Einrichtungen im Linthgebiet“ (Metron, 02.05.2013: Grundlagen zum Richtplan auf <http://www.sg.ch>) hervorgehoben. Demzufolge soll **der positive Handlungsspielraum der Gemeinden in der Aufwertung der Ortsbilder** im Richtplan explizit erwähnt werden.

2. Bundesempfehlungen bzgl. Abweichungen von den ISOS-Erhaltungszielen nicht schwächen

Die vorgenommenen Streichungen im vorletzten Satz zu den Abweichungen von den ISOS-Erhaltungszielen dienen nicht der Präzisierung der vorzunehmenden Interessensabwägung. Vielmehr schwächen sie die klare Bundesempfehlung, indem die Definition der Abweichungen nicht mehr an die **„ungeschmälerter Erhaltung der Ortsbilder“** geknüpft wird und solche Abweichungen nicht mehr **„nur in Ausnahmefällen“** in Betracht kommen.

~~Schwerwiegende Abweichungen von den Erhaltungszielen des ISOS und des Kantonsinventars wegen kantonaler oder kommunaler Vorhaben können bei Ortsbildern von nationaler Bedeutung nur in Ausnahmefällen in Betracht kommen, in denen wenn das Interesse des Kantons oder der Gemeinde an einem Eingriff gewichtig ist und jenes der ungeschmälerter Erhaltung der Ortsbilder überwiegt.~~

Die neue Fassung ist missverständlich und kann die Behörden leicht zu einer sehr laschen den Bundesempfehlungen widersprechenden Handhabung der Abweichungen von ISOS-Schutzziele verleiten. Die Ausführungen im kantonalen Richtplan sollen den Wortlaut der Bundesempfehlung wiederherstellen, um damit eine bundesrechtskonforme Umsetzung der Berücksichtigung der Inventare zu gewährleisten. Eine allfällig weniger konsistente Handhabung des Schutzes von kantonalen Ortsbildern soll nicht zur Abschwächung der behördenverbindlichen Umsetzung der Schutzziele von national bedeutenden Ortsbildern führen. Falls die Behörden eine differenzierte Handhabung dieser zwei unterschiedlichen Kategorien von Ortsbildern als sinnvoll betrachten, dann soll der Richtplantext zu diesen Kategorien getrennt spezifische Ausführungen zu den möglichen Abweichungen und Eingriffen machen.

3. Die wirksame Umsetzung der Berücksichtigung der Bundesinventare konkretisieren

In den Stellungnahmen der kommunalen Behörden wird immer wieder (und nicht zu Unrecht) die Unsicherheit beklagt, wie die konkrete Umsetzung der Berücksichtigung der Bundesinventare gestaltet werden soll. In der Tat bedürfen die Schutzziele der Bundesinventare im Einzelfall einer konkretisierenden Auslegung, welche Fachwissen erfordert. Bei Interessenskonflikten muss eine umfassende Interessensabwägung vorgenommen werden, so wie es der Richtplantext vorschreibt.

Im Sinne einer Minimierung der Unsicherheit der raumplanerisch aktiven Behörden beantragt die IG Freiraum Meienberg, dass im Richtplantext folgende konkretisierenden Umsetzungsprinzipien festgehalten werden:

a) Es soll im Richtplan deklariert werden, dass die wegen der Behördenverbindlichkeit vorgeschriebene Berücksichtigung der Bundesinventare (vgl. BGE zu Rüti) eine **konkrete Auswirkung der Schutzanliegen sowohl im Nutzungsplan und auch beim konkreten Erlass von Baubewilligungen** zeigen muss.

Vgl. dazu Leimbacher: „Die Behördenverbindlichkeit der Richtplanung (Art. 9 Abs. 1 RPG) sowie jene der Konzepte und Sachpläne (Art. 22 Abs. 1 RPV) verlangt, dass diese *Wirkung zeigen*: Sie müssen auf der Stufe Nutzungsplanung *wirksam* werden; sie müssen *einen Unterschied machen*. Fehlt es an einer solchen Wirkung, kann keine Rede davon sein, die Konzepte oder Sach- bzw. Richtpläne seien *behördenverbindlich*.“ (Rechtsgutachten UVEK EDI ASTRA BAK, Dezember 2012, S. 84)

b) Insbesondere soll im Richtplan und/ oder von den kantonalen Behörden (AREG, Amt für Kultur) klargestellt werden, dass beim Erlass von Baubewilligungen sich die Gemeinden und der Kanton **nicht unter Berufung auf Planungsbeständigkeit auf bestehende kommunale Nutzungsplanungen und Bauordnungen, welche die ISOS-Schutzziele nicht berücksichtigen, stützen können. Die gesetzeskonforme Planung, welche die Berücksichtigung der Bundesinventare und deren wirksame Umsetzung vorschreibt, hat Vorrang vor der Planungsbeständigkeit.** Insofern müssen die kommunalen Behörden angehalten werden, bei der Ausübung ihrer raumplanerischen Tätigkeit (wie zum Beispiel beim Erlass von Baubewilligungen) die vorhandenen Nutzungsplanungen immer unter Berücksichtigung der Schutzziele der Bundesinventare umzusetzen, was in Konfliktfällen die **Infragestellung der vorhandenen Zonenzuordnung** mit sich ziehen kann.

Vgl. dazu Leimbacher: „Die Frage der Rechtssicherheit und damit der Planbeständigkeit stellt sich aber *nur für bundesrechtskonforme Pläne; die Verwirklichung einer gesetzeskonformen Planung hat Vorrang vor dem Gebot der Planbeständigkeit*“. (Rechtsgutachten UVEK EDI ASTRA BAK, Dezember 2012, S. 110)

Es soll klargestellt werden, dass die wirksame Umsetzung **der Berücksichtigung der Schutzziele der Bundesinventare nicht bis zur Überarbeitung** der bereits vorhandenen Zonenpläne und Baureglemente **aufgeschoben** werden kann. Die Berücksichtigung der Bundesinventare muss bei Bedrohung eines schützenswerten Objektes durch ein Bauprojekt im Einzelfall direkt angewendet werden.

Leimbacher hält fest: „Fehlt es auf kantonaler oder kommunaler Ebene noch an der Umsetzung der Bundesinventare in den Sachbereichen Landschaftsschutz, Schutz von Naturdenkmälern und Schutz des baulichen Erbes – etwa, weil weder der Richtplan noch der relevante Zonenplan oder die Bauordnung zur Thematik etwas sagen, dann müssen die Bundesinventare gleichsam direkt auf den Einzelfall „durchgreifen“. Das heisst primär, dass die Schutzziele für das durch ein (Bau-)Projekt bedrohte Objekt anhand des oder der Bundesinventare konkretisiert werden und die Schutzinteressen mit dem ihnen zustehenden Gewicht ausgestattet werden müssen, sodass sie in der Interessenabwägung (im engeren Sinne) eine Chance haben, gegenüber den ins Feld geführten Eingriffsinteressen zu überwiegen“ (Rechtsgutachten UVEK EDI ASTRA BAK, Dezember 2012, S. 90).

c) Des Weiteren soll der im Richtplan festgehaltene Auftrag an die Behörden aller Stufen, raumwirksame Vorhaben auf mögliche Konflikte mit den Erhaltungszielen des ISOS und des Kantonsinventars zu überprüfen, präzisiert werden, indem explizit darauf hingewiesen wird, dass „der Schutz der Bundesinventare nicht unvermittelt an irgendwelchen Perimetergrenzen abbricht. **Auch Eingriffe ausserhalb eines Schutzperimeters können durchaus zu einer Gefährdung eines Objektes führen**“ (Rechtsgutachten UVEK EDI ASTRA BAK, Dezember 2012, S. 95: vgl. dazu Leimbacher, Bundesinventare, 3. A., 64: „Zudem muss sie (nämlich die Entscheidbehörde) im Auge behalten, dass der verstärkte Schutz gemäss Art. 6 NHG nicht nur greift, wenn ein Projekt ein Inventarobjekt direkt betrifft und innerhalb seines Perimeters realisiert werden soll, sondern auch dort, wo einem Schutzobjekt durch Anlagen, die an (bzw. ausserhalb) seiner Grenze realisiert werden sollen, Schaden droht.“ Ebenso Leimbacher, Kommentar NHG, Art. 6, Rz. 3).

Dieser Sachverhalt ergibt sich auch durch die in der Bundesempfehlung vorgesehene konkretisierende Fragestellung zur Abstimmungsanweisungen: „Beeinträchtigt ein Vorhaben die Erhaltungsziele des ISOS? Stört es wichtige Freiräume und Sichtbezüge (Nah- und Fernwirkungen, Dachlandschaften (EKD), Silhouetten, Sichtachsen)?“ (Bundesempfehlung, unter 6.2.2.2). Die IG Freiraum Meienberg fordert denn auch die kantonalen Behörden auf, dem Klärungsbedarf der verunsicherten Gemeinden durch solche konkrete Abstimmungsanweisungen nachzukommen.

4. Gewichtung der Schutzinteressen in der Interessensabwägung klären

Im Richtplan wird eine umfassende Interessensabwägung mit Gewichtung der verschiedenen Interessen ohne weitere Präzisierungen vorgeschrieben.

Die IG Freiraum Meienberg beantragt, dass zur Sicherstellung der bundesrechtskonformen Erfüllung der planerischen Aufgaben auf allen Ebenen folgende grundlegenden Schritte der Interessensabwägung festgehalten werden. Eine umfassende Interessensabwägung bei einem (Bau)Projekt, das ein ISOS-Objekt bedroht, verlangt erstens eine **fachlich kompetente Konkretisierung der Schutzziele** des Bundesinventars. Zweitens müssen diese konkretisierten Schutzinteressen **„mit dem ihnen zustehenden Gewicht ausgestattet werden, sodass sie in der Interessensabwägung (im engeren Sinne) eine Chance haben, gegenüber den ins Feld geführten Eingriffsinteressen zu überwiegen“** (Rechtsgutachten UVEK EDI ASTRA BAK, Dezember 2012, S. 90).

Dieses Prinzip der Gewichtung festzuhalten ist wichtig, um einer einseitigen Berücksichtigung der Anliegen der Gemeinde und/oder der Eigentümer entgegen zu wirken. Dieses Prinzip gilt ungeachtet davon, wie in näherer Zukunft die Rechtsprechung darüber urteilen wird, ob und unter welchen Bedingungen kommunale und kantonale Interessen das nationale Interesse am ungeschmälernten Erhalt von national schützenswerten Ortsbildern überhaupt überwiegen können.

5. Überarbeitung des Merkblattes der kantonalen Denkmalpflege vornehmen

Die IG Freiraum Meienberg stellt fest, dass die im Vernehmlassungsbericht zur Anpassung 2012 (vom 9. Oktober 2012) festgehaltene Überarbeitung des „im Internet veröffentlichten Merkblattes der kantonalen Denkmalpflege zur Umsetzung vom (?) ISOS“ noch nicht stattgefunden hat. Im Merkblatt fehlen insbesondere immer noch die konkretisierenden Bestimmungen sowie der Fragenkatalog zur Bestimmung des Handlungsbedarfs auf kantonaler und kommunaler Ebene, welche in der Empfehlung zur Berücksichtigung der Bundesinventare nach Artikel 5 NHG (datiert 12. November 2012) enthalten sind.

Die IG Freiraum Meienberg beantragt, dass das „Merkblatt der kantonalen Denkmalpflege zur Umsetzung von ISOS“ umgehend durch ausgewiesene Fachpersonen für Ortsbildschutz überarbeitet wird und insbesondere erweitert wird um die für die Beurteilung der einzelnen Schutzobjekte so wichtigen Fragestellungen der Bundesempfehlung. Dies ist notwendig, da dem Kanton die „Sicherstellung der entsprechenden Fachkompetenz bei planerischen Aufgaben“ obliegt (Empfehlung ARE ASTRA BAFU BAK unter 6.2.2.2).

Gerne erfahren wir von Ihnen, welche Ergänzungen in den Richtplan aufgenommen werden und wie das AREG und das Amt für Kultur gedenken, die umgehende Umsetzung des Bundesgerichtsentscheides Rüti und der entsprechenden Bundesempfehlungen zur Berücksichtigung der Bundesinventare auf Gemeinde-Ebene trotz massiven gegenläufigen Interessen sicherzustellen.

Die Ausführungen von Raum & Umwelt zu „Bundesinventare nach Art. 5 NHG“ (VLP-ASPAN Nr. 1/11) und die „Empfehlung zur Berücksichtigung der Bundesinventare nach Artikel 5 NHG in der Richt- und Nutzungsplanung“ halten fest, dass „es nicht genügt, wenn die Objekte der Bundesinventare lediglich informativ als Ausgangslage berücksichtigt werden“, sondern dass „der Kanton im Richtplan darlegen muss, wie er die Vorgaben des Bundes zu den einzelnen Inventarobjekten konkretisieren und umsetzen will“ (Empfehlung 4.4).

Konkretisierende Hinweise zur Beurteilung und Umsetzung der Erhaltungsziele und Planungsempfehlungen, welche im ISOS festgelegt sind, sind im vorgelegten Richtplanbeschluss und im Merkblatt der kantonalen Denkmalpflege immer noch nur mangelhaft vorhanden. Die Behördenverbindlichkeit in der Raumplanung kann nicht durch das Subsidiaritätsprinzip ausgehebelt werden. Konkrete Handlungsanleitungen zuhanden der oft fachlich stark herausgeforderten Behörden, insbesondere auf Gemeindeebene, sind aber für eine angemessene Berücksichtigung des ISOS unabdingbar. Sie dienen der nachhaltigen Raumplanung, stärken die Identität und somit die Lebensqualität der Bevölkerung.

Freundliche Grüsse,
IG Freiraum Meienberg



Dr. Phil. Paola Brülisauer-Casella



Jean-Marc Obrecht, dipl. Umwelt-Ing. ETH