

Vorlage an den Landrat

Bericht zum Postulat 2017/045 von Hansruedi Wirz: «ISOS – Ein Inventar löst Unsicherheiten aus»

2017/45

vom 08. Mai 2018

1. Text des Postulats

Am 26. Januar 2017 reichte Hansruedi Wirz das Postulat 2017/045 « ISOS – Ein Inventar löst Unsicherheiten aus» ein, welches vom Landrat am 6. April 2017 mit folgendem Wortlaut überwiesen wurde:

Seit dem 1. Juni 2013 ist das ISOS-Inventar von Objekten von nationaler Bedeutung - für den Kanton Baselland in Kraft gesetzt. Das bedeutet für die Gemeinden mit ISOS-Einstufung und die entsprechenden Gebäudeeigentümer, dass sie in Bezug auf den Vollzug ihrer Nutzungsplanung (Zonenvorschriften Siedlung) in den im ISOS definierten Gebäudegruppen mit Erhaltungsziel A bei künftigen Baugesuchen erhebliche Einschränkungen (z.B. Bewilligungspflichtige Solaranlagen in Kern-, in Ortsbildschutz- oder in Denkmalschutzzonen) zu gewärtigen haben. Faktisch kann dies bis zu einem Bauverbot zum Schutz der „ursprünglichen“ Bausubstanz, der bestehenden Anlagenteile und der Freiräume führen, wie dies im ISOS postuliert wird. Das kann wiederum dazu führen, dass ehemalige Firmengebäude nicht mehr wiederbelebt werden oder schöne Häuserzeilen nicht den heutigen Ansprüchen gemäss genutzt werden können.

Damit dies nicht unbedingt eintreffen muss, können die Gemeinden eine raumplanerische Interessenabwägung vornehmen. Denn es heisst zwar, dass mit dem Richtplan die Schutzanliegen des Bundes Eingang in die Nutzungsplanung der Gemeinden finden. Aber die Berücksichtigung des ISOS heisst nur, dass der Kanton und die Gemeinden dazu verpflichtet sind, die ISOS-Schutzzonen fachlich zu überprüfen, nicht aber, diese eins zu eins umzusetzen. Liegen gleichzeitig für die Öffentlichkeit übergeordnete Interessen vor, kann von der Einhaltung der Schutzzone seitens Kanton und Gemeinde abgesehen werden. Dies ist jedoch längst nicht allen Gemeinden bekannt und löste bzw. löst zuweilen Unsicherheiten aus.

Der Regierungsrat wird daher gebeten, sicherzustellen, dass alle Gemeinden über die Möglichkeit einer raumplanerischen Interessensabwägung bei ISOS informiert werden - inklusive der bereits bestehenden Wegleitung zur „Umsetzung des ISOS in der kommunalen Nutzungsplanung“. Dies insbesondere auch vor dem Hinblick der Überarbeitung ihrer jeweiligen kommunalen Nutzungspläne. Weiter soll geprüft und berichtet werden, wie viele Gebäude im Baselbiet heute aufgrund der ISOS Kategorisierung und Schutzzoneneinteilung oder aufgrund von anderweitigen denkmal-schützerischen Vorgaben nicht genutzt werden (können), weil die Auflagen und damit verbundenen Kosten für die Sanierung für potentielle Investoren zu hoch ausfallen (leerstehende Firmen- und Wohngebäude sowie Anbauten).

2. Stellungnahme des Regierungsrates

Das Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) ist ein Bundesinventar nach Artikel 5 des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG). Mit dem Inventar, das für den Kanton Basel-Landschaft am 1. Januar 1995 in Kraft trat und per 1. Juni 2013 aktualisiert wurde, schuf der Bund Grundlagen für die Bewahrung der besonderen Qualitäten der Siedlungen von nationaler Bedeutung. Erklärtes Ziel des ISOS ist es, die Ortsentwicklung nicht zu behindern. Es soll helfen, eine die historische Bausubstanz schonende Weiterentwicklung der Siedlungen zu ermöglichen und dafür geeignete Handlungsspielräume zu identifizieren. Von den 86 Gemeinden des Kantons Basel-Landschaft sind 31 Gemeinden im ISOS aufgeführt.

Mit dem Postulat „ISOS – Ein Inventar löst Unsicherheiten aus“ werden zwei Themenbereiche aus der Umsetzungspraxis des ISOS angesprochen: die umfassende Interessenabwägung im Rahmen von Nutzungsplanungen und die Auswirkungen des ISOS auf die (Um-)Nutzung von bestehenden Gebäuden im Baubewilligungsverfahren.

Das ISOS in der Interessenabwägung

Die vom Regierungsrat am 29. August 2017 an den Landrat überwiesene Vorlage 2017/300 „Kantonaler Richtplan Basel-Landschaft (KRIP), Anpassung 2016“ enthält das Objektblatt S 3.2 „ISOS“, das festlegt, wie im Kanton Basel-Landschaft bei nachfolgenden Richt- und Nutzungsplanungen mit den Vorgaben des Bundes zu den im ISOS inventarisierten Objekten umzugehen ist, um einen genügenden Schutz der Ortsbilder bei gleichzeitiger zeitgemässer Weiterentwicklung gewährleisten zu können. Die Gemeinden haben in ihren Nutzungsplanungen die Aussagen, Hinweise und Empfehlungen des ISOS zu den einzelnen Inventarobjekten in gebührender Qualität und Vertiefung zu reflektieren und raumwirksame Vorhaben auf mögliche Zielkonflikte mit den aus dem ISOS abgeleiteten Schutzziele zu überprüfen.

Wie im KRIP ausgeführt, stellt das ISOS eine zwingend zu beachtende Grundlage für die Richt- und Nutzungsplanung bei raumplanerischen Interessenabwägungen dar. Das ergibt sich allein schon aus dem Raumplanungsgesetz des Bundes (RPG), welches statuiert, dass bei der Planung die in Betracht fallenden öffentlichen und privaten Interessen zu erfassen und im Hinblick auf die anzustrebende räumliche Entwicklung und im Lichte der Ziele und Grundsätze der Raumplanung gegeneinander abzuwägen sind. Dabei ist die relative Gewichtung der potentiell widerstreitenden Interessen weitgehend eine Ermessensfrage, in die etwa das Bundesgericht nur eingreift, wenn das Planungsermessen willkürlich ausgeübt worden ist (so das Bundesgericht im Urteil 1C_398/2015 vom 9.8.2016, Erwägung 4.2). Um Rechtssicherheit zu schaffen und die Interessenabwägung aufzuzeigen, verpflichtet der KRIP die Gemeinden, die im Rahmen von einer Interessenabwägung getroffenen Entscheidungen im Planungsbericht zu dokumentieren.

Die Kantonale Denkmalpflege informiert regelmässig Gemeinden, Planungsbüros, Investoren und Bauwillige über die Inhalte und die Ziele, die Methode, die Umsetzung und den rechtlichen Rahmen des Inventars. Insbesondere jene der Baselbieter ISOS-Gemeinden, die ihre Ortsplanung revidieren, werden entsprechend der seit Oktober 2016 vorliegenden *Empfehlung zur Umsetzung des ISOS in der kommunalen Nutzungsplanung* systematisch beraten. Dabei wird ihnen aufgezeigt, wie Interessenabwägungen in Bezug auf das ISOS in den Gesamtplanungsprozess einzubinden sind. Das ISOS soll für die Gemeinden Motivation sein, eine nachhaltige Planung und Siedlungsentwicklung zu verfolgen und klare Entwicklungsstrategien zu formulieren. Ohne diese wichtige Grundlagenarbeit kann eine umfassende Interessenabwägung nicht vorgenommen werden.

Das ISOS ist öffentlich zugänglich auf der Internetseite des Bundesamtes für Kultur (BAK) aufgeschaltet. Der entsprechende Link wurde von der Kantonalen Denkmalpflege im April 2014 an alle betroffenen Baselbieter Gemeinden verschickt. Zudem stellt die Kantonale Denkmalpflege die einzelnen Inventarblätter nach Gemeinden sortiert auf ihrer Internetseite zum Herunterladen zur Verfügung. Zusätzlich zum Anliegen, die Zugänglichkeit des Inventars zu vereinfachen, ist es der Abteilung sehr wichtig, das Verständnis für dessen Wirkung zu fördern. Die Mitarbeitenden der Kantonalen Denkmalpflege sind sich der zentralen Aufgabe bewusst, auch in Zukunft alle an einer Planung beteiligten Akteure über die Berücksichtigungspflicht und die Handlungsspielräume des

ISOS – insbesondere im Rahmen von einer raumplanerischen Interessenabwägung – umfassend zu informieren.

Das ISOS und die (Um-)Nutzung von Gebäuden

Bei der grossen Mehrheit der Bauten in Schutz- oder Schonzonen im Baselbiet, etwa in den Kernzonen, handelt es sich um sogenannte „Alltagsarchitektur“. Diese Wohn- und Ökonomiebauten haben in ihrer Vergangenheit zahlreiche bauliche Eingriffe erfahren, wie Anbauten, Umbauten oder Ausbauten. Die mit ihren massiven Bruchsteinwänden ausserordentlich solide erstellten Gebäude wurden stets den Erfordernissen der jeweiligen Zeit angepasst. Dass sie die Jahrhunderte überdauern konnten und bis heute identitätsstiftend für die Baselbieter Ortsbilder wirken, ist die Folge eines bewussten, respektvollen und haushälterischen Umgangs mit dem Bestand. Diese nachhaltige Baukultur soll auch in der Gegenwart und für die Zukunft unterstützt werden.

Aufgabe der Ortsbildpflege ist es deshalb, die Nutzung von Gebäuden zu ermöglichen und gleichzeitig schonend mit dem Bestand umzugehen sowie Rücksicht auf die schützenswerten Teile der Gebäude zu nehmen. Ein zeitgemässer Ortsbildschutz muss sowohl die Erhaltung der Ortsbilder als auch ihre Gestaltung und Weiterentwicklung umfassen. Historische Baustrukturen sollen umgenutzt, erneuert oder baulich erweitert werden können. Die Praxis zeigt, dass es möglich ist, die aktuellen Nutzungsbedürfnisse zu berücksichtigen und gleichzeitig die wertvolle Bausubstanz, identitätsstiftende Bautypologien und die räumliche Vielfalt der Ortskerne zu bewahren.

Dies bedarf einer differenzierten Sichtweise. In den vorhandenen Nutzungsplänen der ISOS-Gemeinden sind bereits jetzt die Kernzonen im Wesentlichen deckungsgleich mit den im ISOS ausgewiesenen Gebieten mit Erhaltungsziel A, die für die ortsbildpflegerische Arbeit ausschlaggebend sind. Aus der Berücksichtigung des ISOS resultieren in der Nutzungsplanung deshalb nur in wenigen Fällen Vorgaben, die über die bestehenden Regelungen hinausreichen. Im Baubewilligungsverfahren sind Solaranlagen ausserhalb von Kern-, Ortsbildschutz- und Denkmalschutzzonen bewilligungspflichtig, wenn sie in einem ISOS-A-Gebiet liegen. Dies hat der Bund so entschieden (Raumplanungsverordnung des Bundes Art. 32b lit. b). Ansonsten entfaltet das ISOS im Baubewilligungsverfahren keine Wirkung. Wird ein Baugesuch für ein Vorhaben in einer Bauzone eingereicht, hat der Gesuchsteller grundsätzlich einen Anspruch darauf, dass sein Projekt bewilligt wird, wenn es dem Nutzungsplan und den übrigen rechtlichen Vorgaben entspricht.

Nur eine kleine Minderheit der Gebäude in Baselbieter Kernzonen ist kommunal oder kantonal geschützt. Nur ein Teil von diesen unterliegt dem Substanzschutz. Für die Mehrheit an kommunal geschützten Bauten, für die erhaltenswerten Bauten und alle übrigen Bauten der Kernzonen gilt kein Substanzschutz. Veränderungen im Inneren dieser Gebäude sind frei von Auflagen; Veränderungen am Äusseren müssen sich als Anforderung des Ortsbildschutzes „lediglich“ in die Umgebung einpassen. Dies eröffnet den Bauwilligen grosse Spielräume, die gemeinsam mit der Fachstelle und der betroffenen Gemeinde ausgestaltet werden können. Vor diesem Hintergrund sind nur sehr wenige Gebäude von dem im Postulat erwogenen Szenario einer erschwerten (Um-) Nutzung betroffen.

Hierfür konkrete Zahlen zu erheben, ist aus verschiedenen Gründen nicht möglich: Die Nutzung eines Gebäudes hängt nicht allein von denkmalpflegerischen und ortsbildpflegerischen Anforderungen ab, sondern von vielen weiteren Aspekten, wie Anforderungen des Brandschutzes, Lärmschutzes, der Wohnhygiene oder des Baurechts. Im Baubewilligungsverfahren machen die von Seiten der Kantonalen Denkmalpflege gestellten Vorgaben nur einen Teil eines komplexen Anforderungskatalogs aus, der in der Planungspraxis von verschiedenen Akteuren, etwa von kommunalen Bau- und Planungskommissionen oder einspracheberechtigten Nachbarn, mitgestaltet wird. Darüber hinaus besteht keine rechtliche Handhabe, in die Projektierungs- und Finanzierungsdocs der überwiegend privaten Investitionsprojekte Einblick zu erhalten. Die Kantonale Denkmalpflege erlangt selten Kenntnis über die von Bauwilligen bezüglich der finanziellen Machbarkeit eines Bauprojekts getroffenen Entscheidungen.

Die Kantonale Denkmalpflege ist sich bewusst, dass das Bauen in einer Kernzone eine Herausforderung darstellt und nach einem anderen Vorgehen verlangt als das Bauen in einer Wohn- oder Geschäftszone. Die Erfahrung zeigt, wie hilfreich eine Auslegeordnung aller relevanten Fragen zu

Beginn eines Planungsvorhabens sein kann. Dafür wird empfohlen, frühzeitig mit den einzelnen Fachstellen Kontakt aufzunehmen. Um diesen informellen Prozess zu unterstützen, hat die Kantonale Denkmalpflege vor fünf Jahren das Instrument der Voranfrage eingeführt. Zudem pflegt sie die Kultur einer engen Abstimmung zwischen den Fachstellen und den für bauliche Fragen zuständigen Vertretern der Gemeinden vor Ort. Wird die Kantonale Denkmalpflege in die Entwicklung eines Bauprojekts von Anfang an – und nicht erst im Baubewilligungsverfahren – einbezogen, können gemeinsam gute Lösungen für die zukunftsorientierte Nutzung eines Gebäudes gefunden werden, die alle Beteiligten befriedigen.

3. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, das Postulat 2017/045 «ISOS – Ein Inventar löst Unsicherheiten aus» abzuschreiben.

Liestal, 08. Mai 2018

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Sabine Pegoraro

Der 2. Landschreiber:

Nic Kaufmann