

# ISOS-Leitfaden



Ortsbildschutz und  
Innenentwicklung

# ISOS-Leitfaden

Ortsbildschutz und  
Innenentwicklung

Arbeiten Sie beim Kanton, bei der Gemeinde oder bei der Stadt?

Sind Sie für Entscheide im Bereich der Innenentwicklung oder für die Umsetzung von Planung, Ortsbildschutz oder Denkmalpflege zuständig?

Verantworten Sie die Bewilligung von kommunalen Planungsgrundlagen?

Revidieren Sie die Nutzungsplanung Ihrer Gemeinde?

Erarbeiten Sie eine Sondernutzungsplanung?

Ist in Ihrer Gemeinde ein Bauvorhaben geplant?

Ist der Ort im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung ISOS aufgenommen?

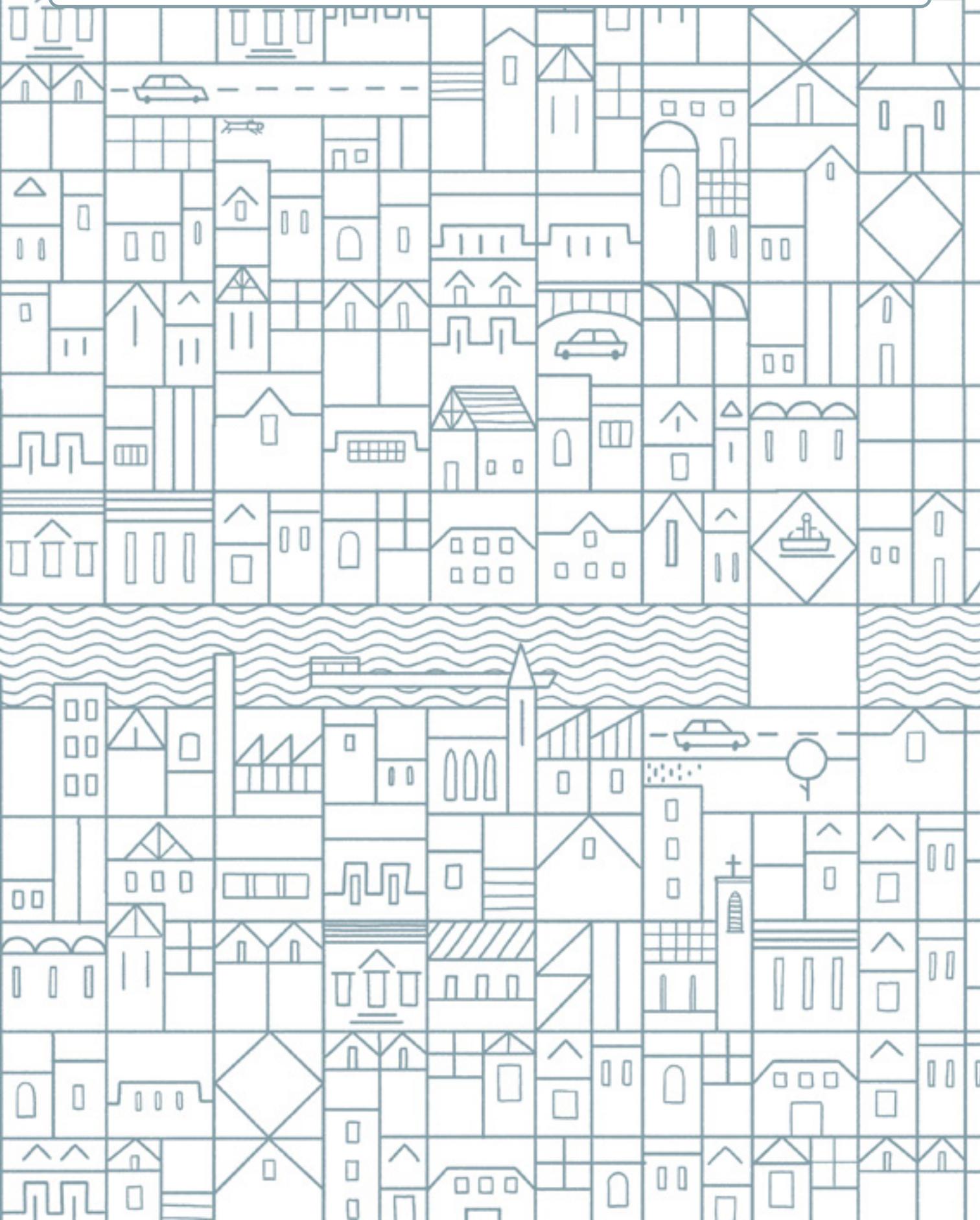
Falls Sie mehrere dieser Fragen mit Ja beantworten, ist dieses Grundlegendokument für Sie. Dieser Leitfaden soll Sie bei Ihrer Arbeit unterstützen. Er enthält sämtliche nötigen Informationen und soll Ihnen helfen, den hohen Wert eines Ortes zu bewahren, ihn qualitativvoll zu entwickeln und die jeweiligen Entscheidungsspielräume richtig auszunützen.

Erarbeitet wurde das vorliegende Dokument von der Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK), vom Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), vom Bundesamt für Kultur (BAK), vom Schweizerischen Gemeindeverband (SGV) und vom Schweizerischen Städteverband (SSV). Es dient als Orientierungshilfe, nicht als behördliche Handlungsanweisung. Der Leitfaden enthält Grundsatzinformationen, die für die sachgerechte Berücksichtigung des ISOS bei raumplanerischen Verfahren wichtig sind, und zeigt die einzelnen Schritte auf, die dabei zu durchlaufen sind. Das Papier stützt sich dafür auf die allgemeinen Planungsregeln in der Schweiz. Auf kantonale oder kommunale Besonderheiten wird nicht eingegangen. Die präsentierten generellen formalen Verfahren und Fragen müssen deshalb nach den jeweiligen kantonalen Bestimmungen präzisiert und entsprechend angepasst und ergänzt werden. Dieser Ansatz gilt auch für die Begriffe.

Dieser Leitfaden und die rechtliche Auslegung gelten nur für ISOS-Ortsbilder, also für Ortsbilder von nationaler Bedeutung. Ortsbilder von regionaler und lokaler Bedeutung sind nicht Teil des Bundesinventars. Die Prinzipien zur Berücksichtigung des Ortsbildschutzes können jedoch allgemein bei der Innenentwicklung angewendet werden.

<b>Das ISOS anwenden: drei Schritte zum Erfolg</b>	7
Das ISOS in der Nutzungsplanung – kantonale/kommunale Aufgabe	9
Das ISOS in der Nutzungsplanung – Bundesaufgabe	10
Das ISOS in der Sondernutzungsplanung – kantonale/kommunale Aufgabe	11
Das ISOS in der Sondernutzungsplanung – Bundesaufgabe	12
Das ISOS bei Bauvorhaben – kantonale/kommunale Aufgabe	13
Das ISOS bei Bauvorhaben – Bundesaufgabe	14
<b>Drei Grundsätze: Ortsbild, Innenentwicklung und ISOS</b>	15
Das Ortsbild	17
Die Innenentwicklung	17
Das ISOS	18
<b>Die Interessenabwägung im Detail</b>	19
Vorbereitung	21
Das ISOS bei kantonalen und kommunalen Aufgaben	21
Beurteilung der Eingriffsintensität	22
Interessenabwägung	22
Das ISOS bei Bundesaufgaben	23
Beurteilung der Eingriffsintensität	23
Art der Interessenabwägung	24
Grösstmögliche Schonung	25
Alternativen und Varianten	26
Dokumentation der Interessenabwägung	26
<b>Rollenaufteilung bei der Anwendung des ISOS</b>	27
Die Rolle der Bundesbehörden	29
Die Rolle der Kantone	29
Delegierte Bundesaufgabe	29
Erstellung von kantonalen Richtplänen	29
Prüfung von kommunalen Planungsinstrumenten	30
Fachberatung	30
Beurteilung der Eingriffsintensität	30
Die Rolle der Gemeinden	30
Erstellung von kommunalen Planungsinstrumenten	30
Prüfung von Bauprojekten	31
Fachberatung	32
Die Rolle der Eidgenössischen Kommissionen EKD und ENHK	32
Gutachten im Zusammenhang mit der Erfüllung von Bundesaufgaben	32
Besondere Gutachten	33
<b>Anhang</b>	35
FAQ	37
Abkürzungen	41
Weiterführende Lektüre: Quellen und Referenzen	42
Zusatzinformationen	42
Wesentliche rechtliche Grundlagen	42
Grundlagen zur ISOS-Methode	42
Literatur und Auswahl empfehlenswerter Publikationen	43

# Das ISOS anwenden: drei Schritte zum Erfolg



Gemeinden müssen bei Planungs- und Bewilligungsfragen viele Regeln und Rahmenbedingungen beachten und umsetzen. Bei der Interessenabwägung müssen neben dem ISOS noch viele weitere Bereiche berücksichtigt werden (Arbeit, Mobilität, Freizeit, Eigentumsgarantie, Energie, Innenentwicklung, Nahrung, Sicherheit, Umwelt, Wissenschaft, Wohnraum usw.)<sup>1</sup>. Wie und wo genau was geplant werden soll, muss die Gemeinde im Einzelfall festlegen – in der Regel in Zusammenarbeit mit dem Kanton und anderen Partnern. Sie verfügt dafür über einen gewissen Spielraum und trägt die Verantwortung für die bestehende und zukünftige Qualität ihres Ortsbilds mit. Die richtige Anwendung des ISOS ist wichtig, um die Planungs- und Rechtssicherheit zu erhöhen. Es müssen dafür drei Schritte durchlaufen werden:

- 1 Vorbereitung** Hier werden die nötigen Grundlagen konsultiert, damit der nachfolgende Prozess auf der richtigen und überprüften Sachlage aufbaut.
- 2 Interessenabwägung** Hier wird die Sachlage (insbesondere die betroffenen Interessen) ermittelt, bewertet und umfassend geprüft, um robuste Entscheidungsgrundlagen zu schaffen.
- 3 Entscheid** Hier wird Planungs- und Rechtssicherheit geschaffen.

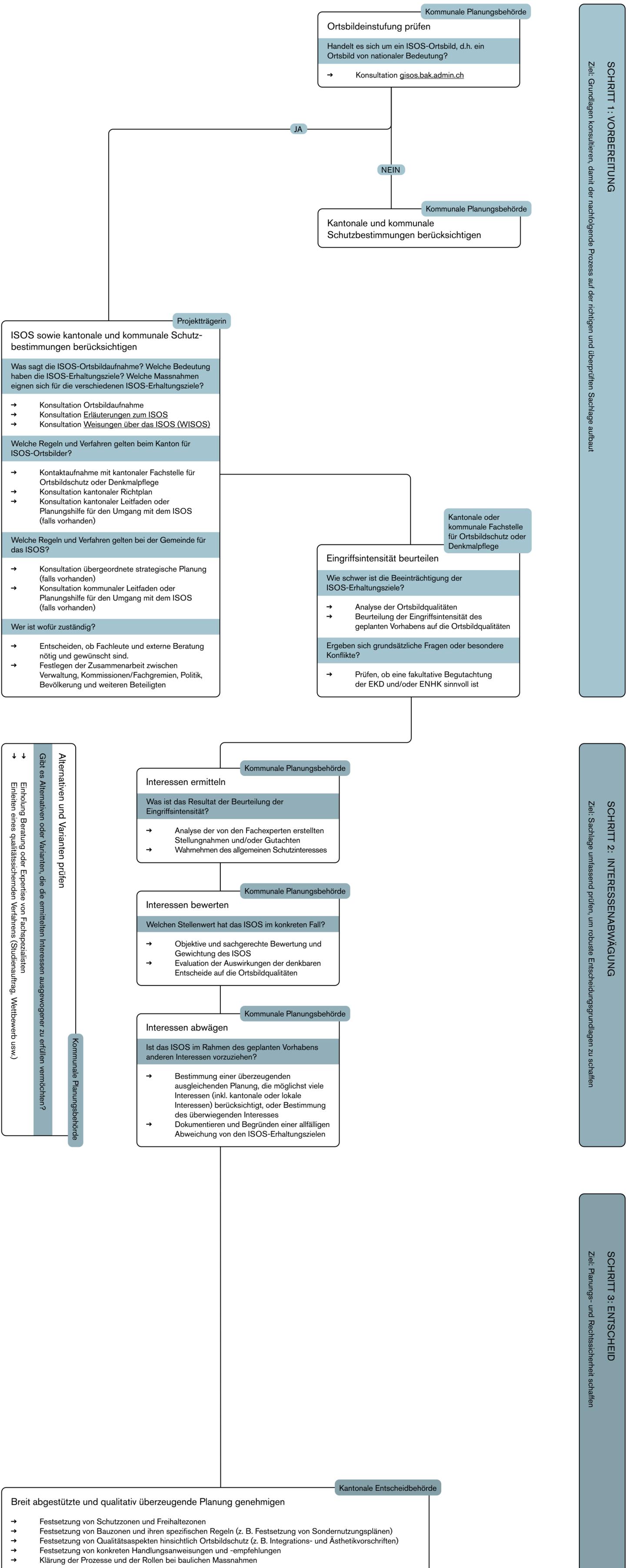
Diese drei Schritte können mithilfe der nachstehenden Flussdiagramme abgearbeitet werden. Die Diagramme sollen die Gemeinde- und Stadtverwaltungen, die Planenden und die Bauherrschaften bei der sachgerechten Anwendung des ISOS unterstützen. Sie fokussieren auf die korrekte Berücksichtigung des Bundesinventars, ohne auf die anderen Interessen einzugehen. Sie erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit und bilden die Verfahren allgemein ab. Die dargestellten Schritte und Zuständigkeiten stützen sich auf die gängigsten Vorgehensweisen. Sie dienen insbesondere dazu, sämtliche nötigen Etappen darzustellen. Die Diagramme machen keine Aussagen zu den detaillierten Inhalten und der konkreten Umsetzung der einzelnen Schritte. Deren Bestimmung liegt in der Verantwortung der Kantone und der Gemeinden.

Raumplanerische Vorhaben stellen unterschiedliche Aufgaben dar. Die Festsetzung einzelner Inhalte von Nutzungsplanungen, Sondernutzungsplanungen und konkreten Bauvorhaben ist in aller Regel eine kantonale oder kommunale Aufgabe. In seltenen Fällen bildet sie eine Bundesaufgabe (→ Das ISOS bei Bundesaufgaben, S. 23). Je nach Aufgabenart ist das ISOS anders zu berücksichtigen. Die Diagramme bilden für die erwähnten raumplanerischen Vorhaben jeweils die entsprechende Vorgehensweise ab.

<sup>1</sup> EspaceSuisse (1/2020), S. 16.

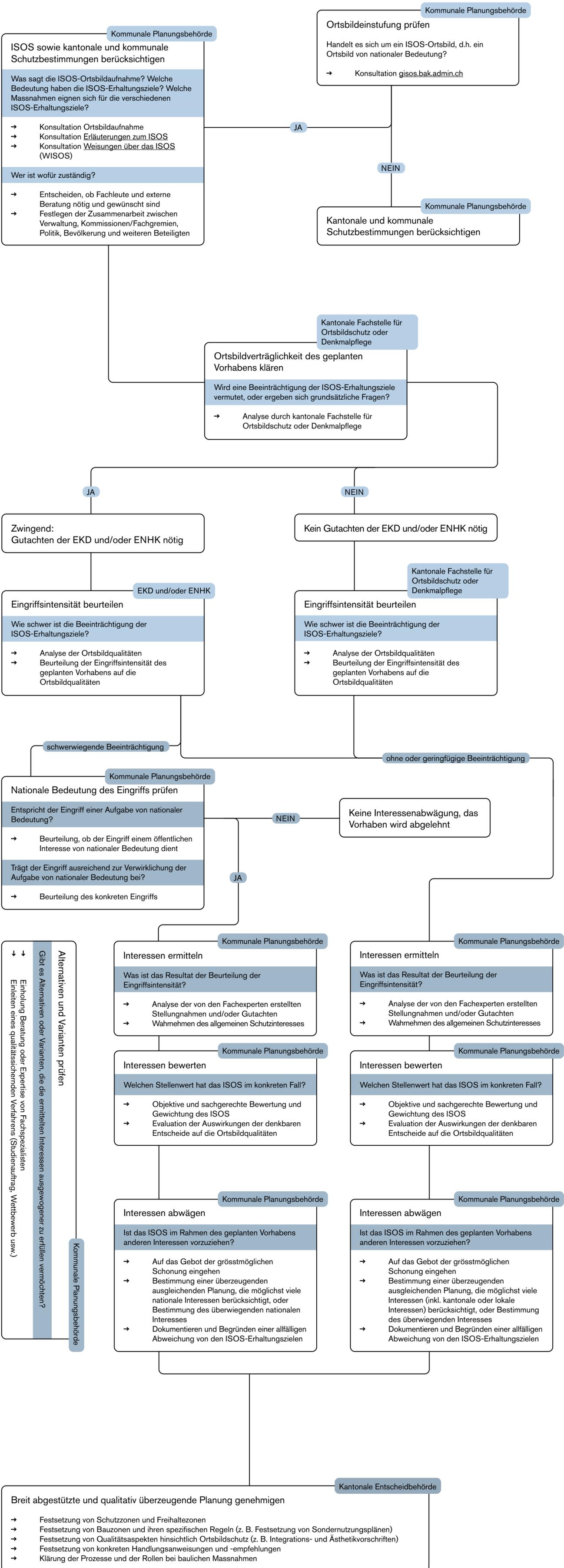
# Nutzungsplanung

## Kantonale oder kommunale Aufgabe



# Nutzungsplanung

# Bundesaufgabe



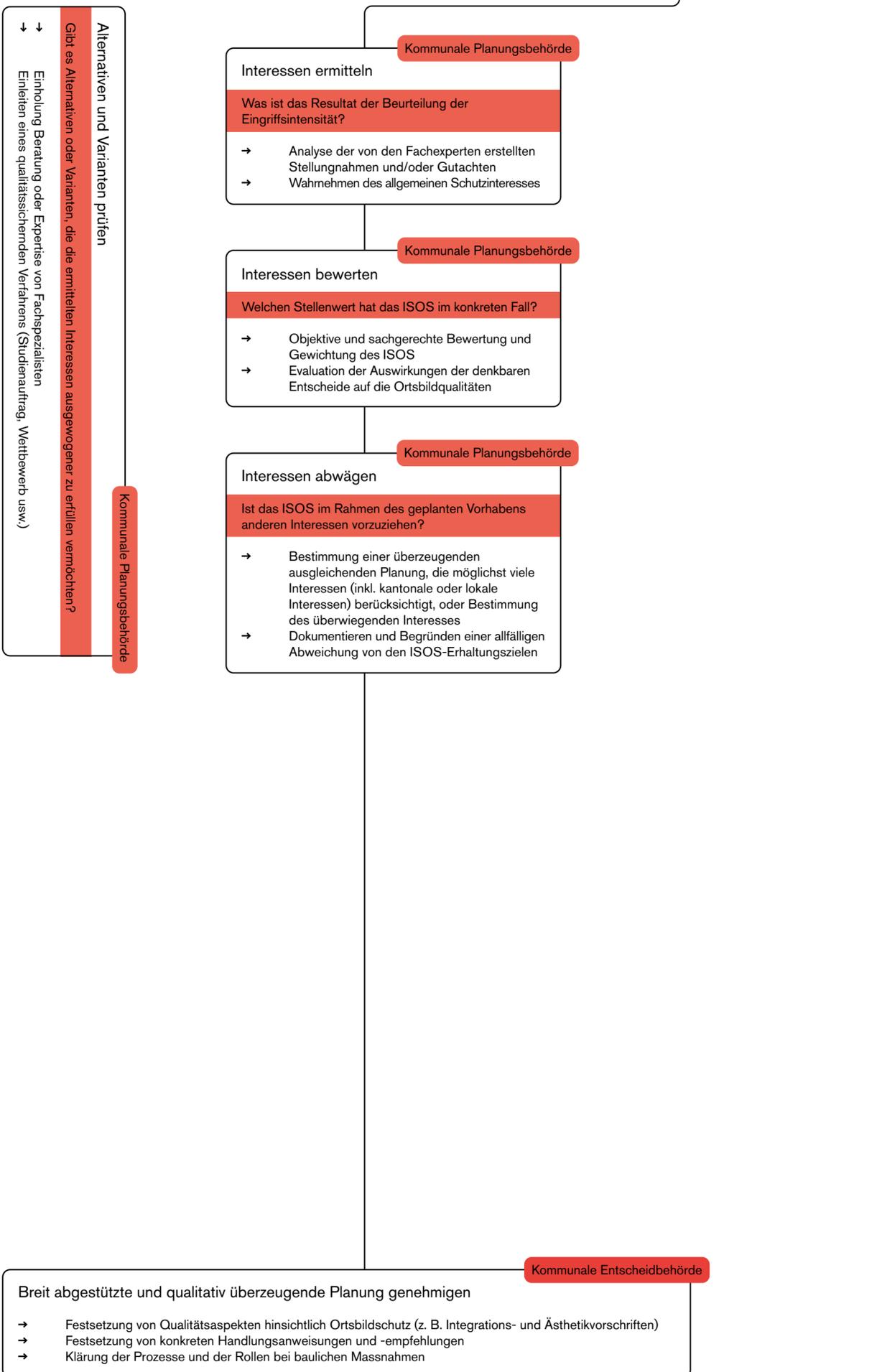
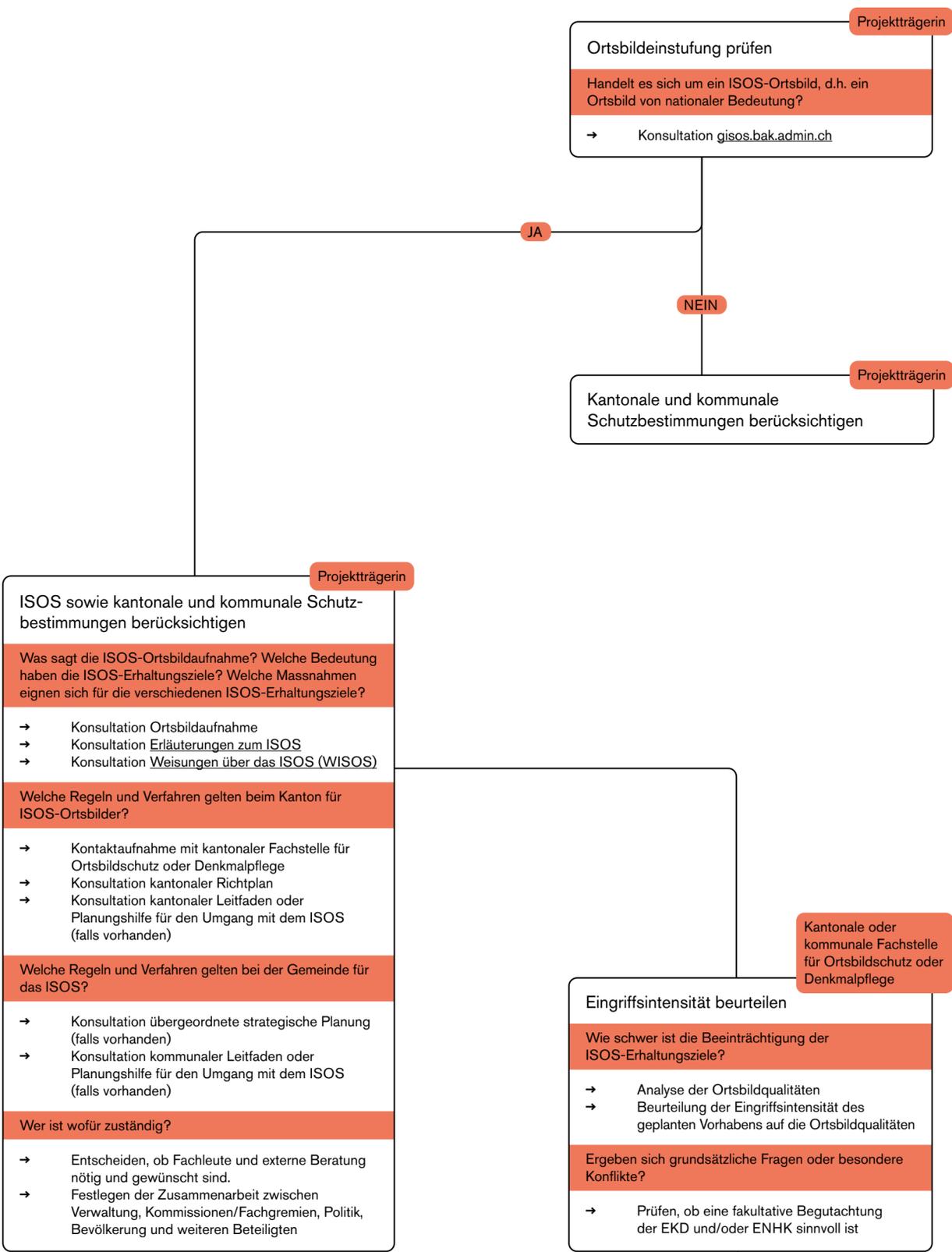
SCHRIFFT 1: VORBEREITUNG  
Ziel: Grundlagen konsultieren, damit der nachfolgende Prozess auf der richtigen und überprüften Sachlage aufbaut

SCHRIFFT 2: INTERESSENABWÄGUNG  
Ziel: Sachlage umfassend prüfen, um robuste Entscheidungsgrundlagen zu schaffen

SCHRIFFT 3: ENTSCHEID  
Ziel: Planungs- und Rechtsicherheit schaffen

# Sondernutzungsplanung

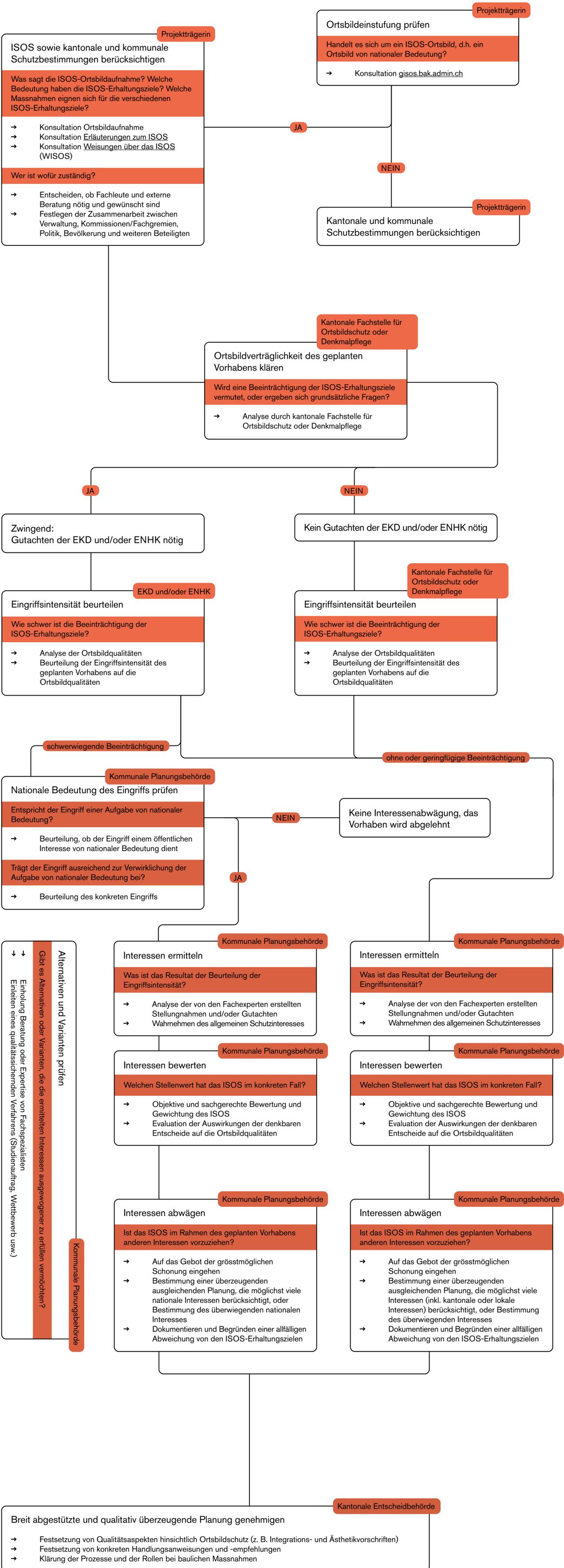
## Kantonale oder kommunale Aufgabe



**SCHRITT 3: ENTSCHEID**  
Ziel: Planungs- und Rechtssicherheit schaffen

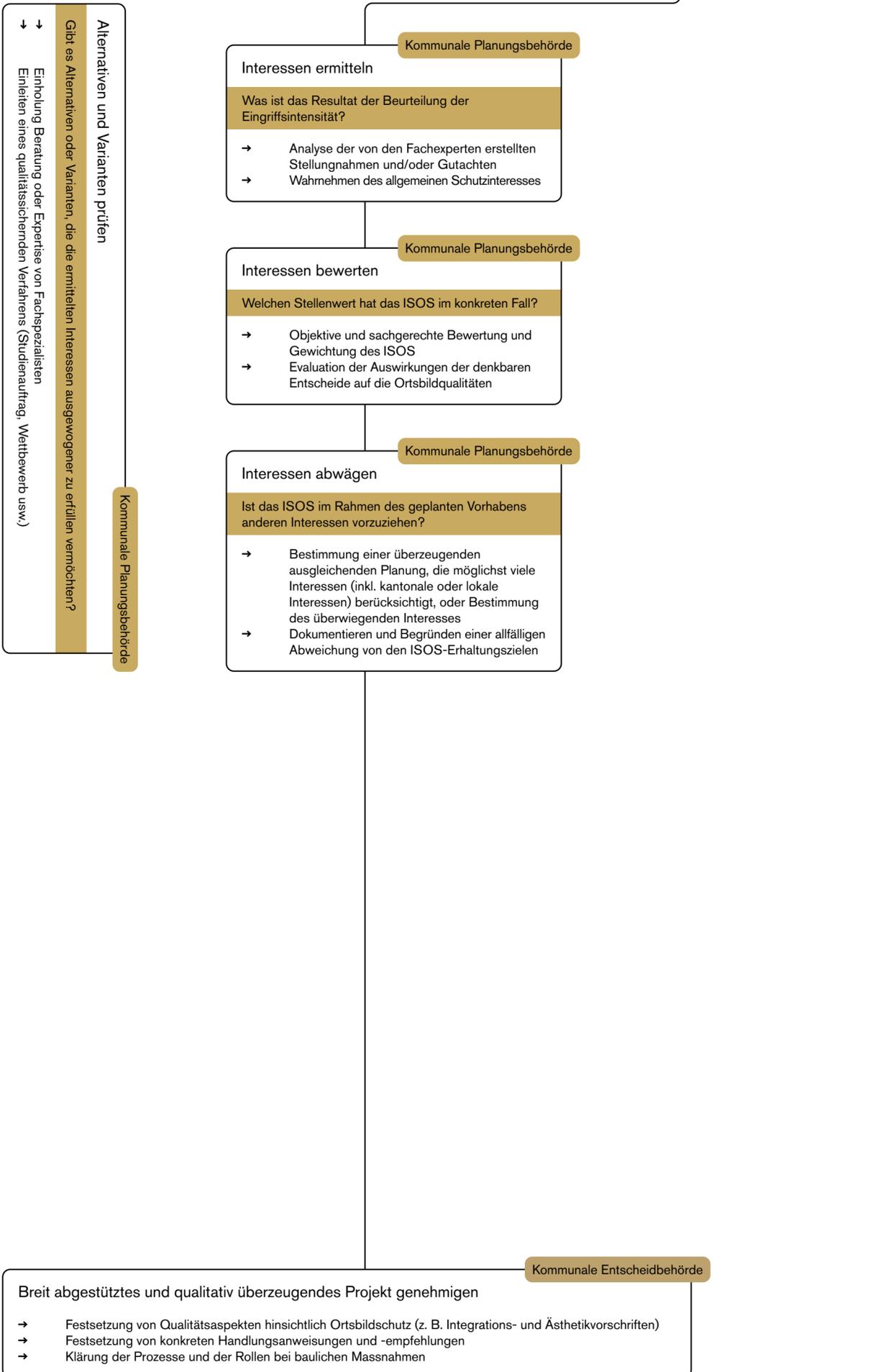
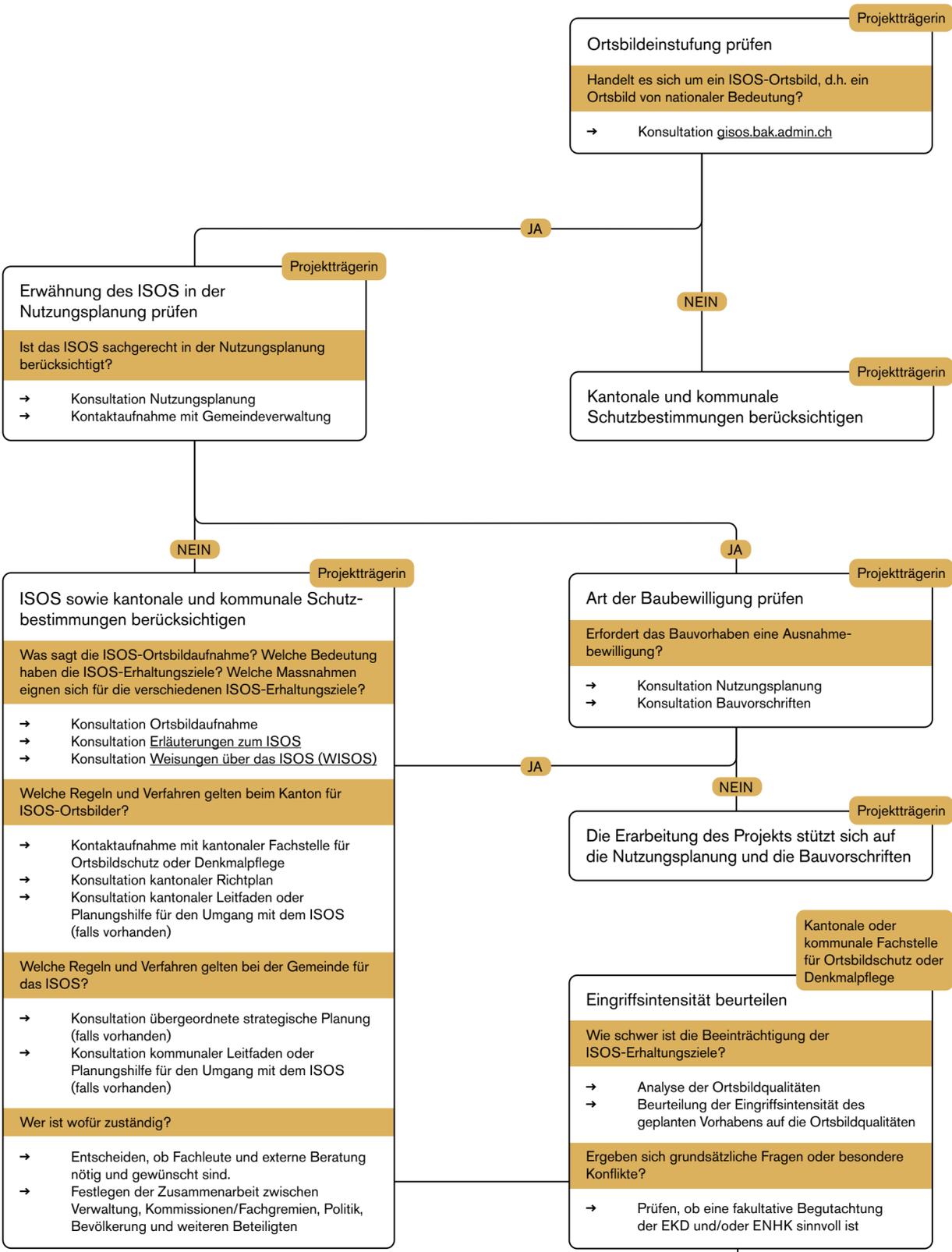
# Sondernutzungsplanung

## Bundesaufgabe



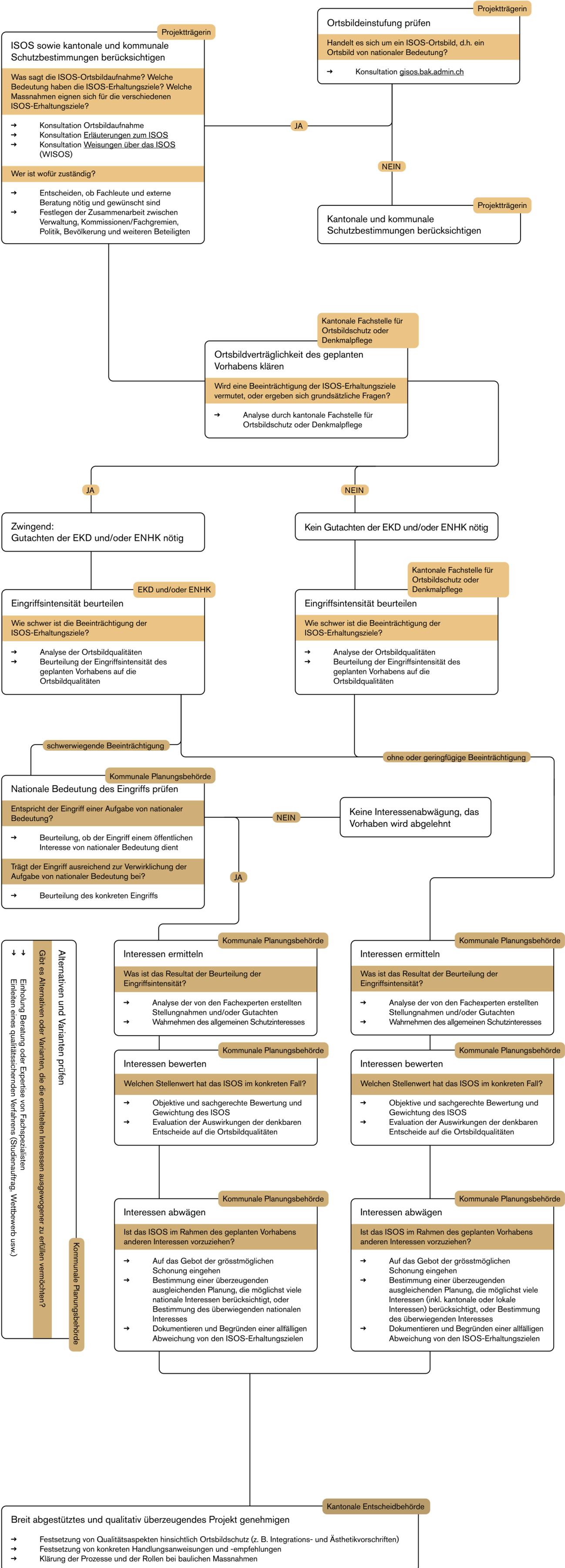
# Bauvorhaben

## Kantonale oder kommunale Aufgabe



# Bauvorhaben

# Bundesaufgabe



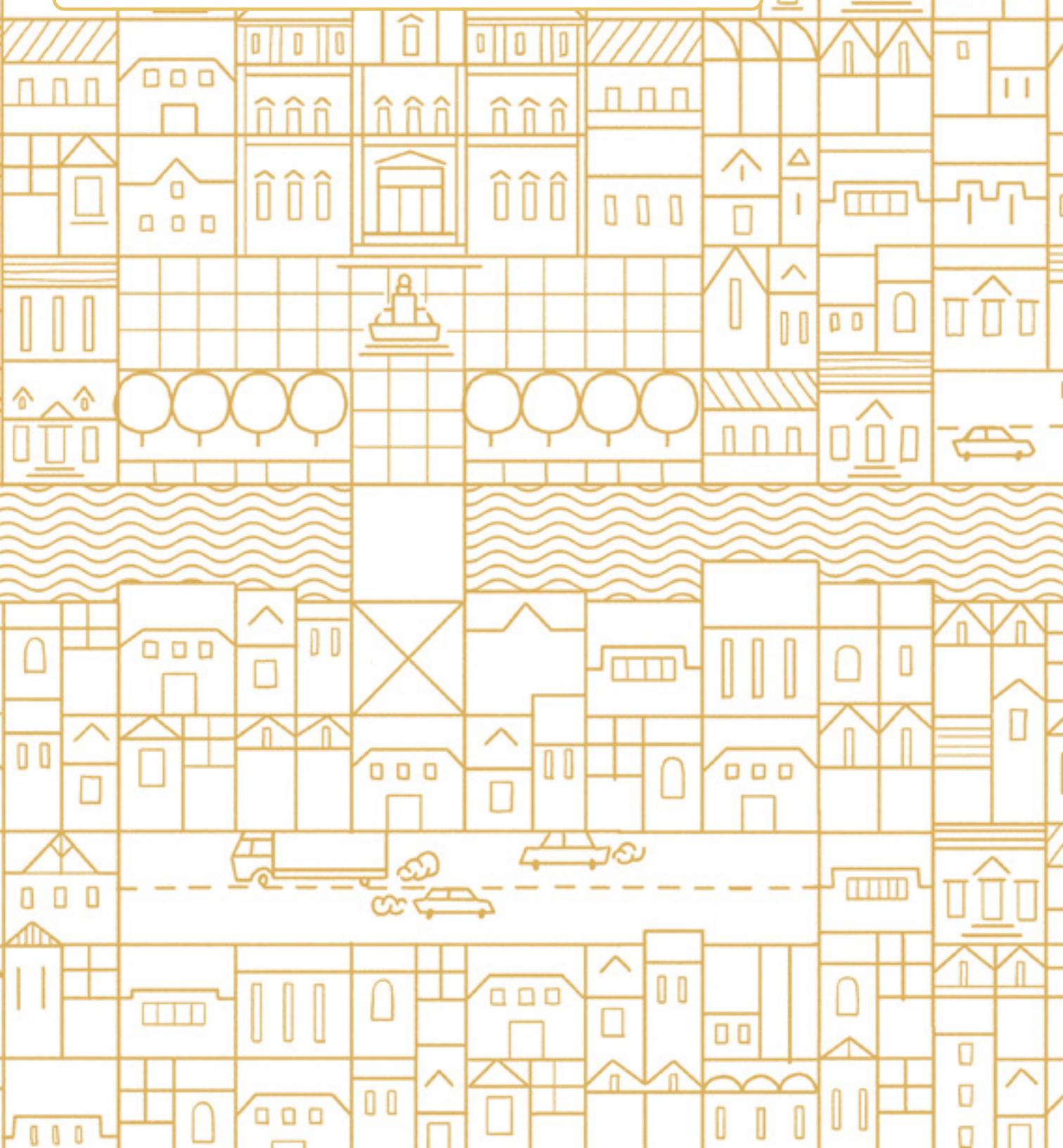
**SCHRITT 1: VORBEREITUNG**  
Ziel: Grundlagen konsultieren, damit der nachfolgende Prozess auf der richtigen und überprüften Sachlage aufbaut

**SCHRITT 2: INTERESSENABWÄGUNG**  
Ziel: Sachlage umfassend prüfen, um robuste Entscheidungsgrundlagen zu schaffen

**SCHRITT 3: ENTSCHEID**  
Ziel: Planungs- und Rechtsicherheit schaffen

**Alternativen und Varianten prüfen**  
Gibt es Alternativen oder Varianten, die die ermittelten Interessen ausgewogener zu erfüllen vermöchten?  
→ Einholung Beratung oder Expertise von Fachspezialisten  
→ Einleiten eines qualitätssichernden Verfahrens (Studienauftrag, Wettbewerb usw.)  
Kommunale Planungsbehörde

# Drei Grundsätze: Ortsbild, Innenentwicklung und ISOS



# Das Ortsbild

Ein Ortsbild ist das Erscheinungsbild einer Siedlung in ihrer Gesamtheit. Es ist bestimmt durch die spezifischen kulturellen Eigenheiten eines Ortes. Zu einem Ortsbild gehören neben den Bauten auch Strassen, Plätze, Gärten, Pärke und Kulturland. Auch Ausstattungen wie Reklamen, Strassenschilder und Strassenlampen, Haltestellen, Zäune und Bodenbeläge beeinflussen ein Ortsbild. Ortsbilder verkörpern nicht nur Geschichte, sie bilden auch den aktuellen Lebensraum. Sie verorten die Menschen und schaffen Heimat. Es ist heute erwiesen: Die Gestalt der gebauten Umwelt, ihre räumliche Kohärenz, ihr Bezug und ihre Wirkung auf das natürliche Umfeld, ihr Massstab und ihre Materialität haben einen direkten Einfluss auf das Wohlbefinden der Menschen. Das Ziel ist deshalb, die Entwicklung jedes Ortsbilds so zu steuern, dass bestehende Qualitäten gepflegt und neue geschaffen werden. Ein qualitativ gut gestalteter Lebensraum entspricht nicht nur funktionalen, technischen, ökologischen und ökonomischen Ansprüchen, sondern erfüllt auch gestalterisch-ästhetische, soziale und psychologische, also kulturelle Bedürfnisse. Beim Planen und Bauen müssen daher Massnahmen getroffen werden, die in jedem Ort neu zu definieren sind. Lokale spezifische Gegebenheiten müssen berücksichtigt und die Menschen mit ihren Bedürfnissen sowie das Gemeinwohl ins Zentrum gestellt werden. Eine solche qualitätsvolle Gestaltung der Umwelt entsteht durch eine breit angelegte Diskussion, die alle Beteiligten miteinbezieht.

# Die Innenentwicklung

Die zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens sowie die geordnete Besiedlung des Landes ist ein verfassungsmässiges Ziel.<sup>2</sup> Um der schleichenden Zersiedlung Einhalt zu gebieten, fordert das Raumplanungsgesetz seit 2014 den Bund, die Kantone und die Gemeinden explizit auf, die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken.<sup>3</sup> Der Begriff «Siedlungsentwicklung nach innen» beinhaltet neben der Siedlungsbegrenzung und der kompakten Siedlungsentwicklung am geeigneten Ort insbesondere auch die Verdichtung und die Siedlungserneuerung.

Das Raumplanungsgesetz spricht ausdrücklich von «hochwertiger» Siedlungsentwicklung nach innen<sup>4</sup> und legt grosses Gewicht auf qualitative Aspekte. Die Massnahmen zur Innenentwicklung sollen grundsätzlich nicht zulasten der Wohnqualität gehen.<sup>5</sup> Sie müssen aus einer räumlichen Gesamtsicht heraus erfolgen und massgeschneidert sein, indem sie beispielsweise auf die örtlichen Gegebenheiten und die bestehende Infrastruktur ausgerichtet sind. Zahlreiche weitere Faktoren tragen zu einer hohen Siedlungs- und Lebensqualität bei: die Aufwertung von öffentlichen Räumen, eine gute Anbindung an den öffentlichen Verkehr, die Sicherstellung von benutzerfreundlichen Fuss- und Velowegnetzen, die gute Erreichbarkeit von Naherholungsgebieten, der Schutz vor Umweltbelastungen wie Lärm und Abgasen oder die Sicherstellung einer guten Nutzungsdurchmischung. Eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen führt zu qualitativ gestalteteten, nachhaltigen und lebendigen Städten und Dörfern. Es können Orte entstehen, die den sich wandelnden gesellschaftlichen Anforderungen gerecht werden und gleichzeitig ihre historischen Eigenarten wahren und wo sich Menschen wohlfühlen.

<sup>2</sup> Art. 75 BV.

<sup>3</sup> Art. 1 RPG.

<sup>4</sup> Art. 8a Abs. 1 RPG.

<sup>5</sup> Schweizerischer Bundesrat (2010).

# Das ISOS

Auch der Ortsbildschutz ist ein verfassungsmässiges Ziel.<sup>6</sup> Deshalb erstellt der Bund das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung ISOS. Das ISOS zählt zurzeit rund 1200 Ortsbilder, die im Anhang zur Verordnung über das ISOS<sup>7</sup> aufgeführt sind. Das Bundesinventar beschreibt und beurteilt die Qualitäten der wertvollsten Schweizer Ortsbilder nach einem einheitlichen, wissenschaftlichen Massstab. Es ermöglicht, Geschichte und Identität der Ortsbilder zu verstehen. Die Aufnahme eines Ortsbilds ins ISOS bedeutet, dass es «in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls aber die grösstmögliche Schonung verdient»<sup>8</sup>. Das heisst, dass das Ortsbild grundsätzlich in seiner Eigenart und mit seinen prägenden Elementen erhalten bleiben muss und dass ein Eingriff in die Qualitäten des Ortsbilds nicht weiter gehen darf, als dies zur Erreichung des Ziels des Vorhabens erforderlich ist. Bei der Inventarisierung werden die Ortsbilder in Ortsbildteile aufgeschlüsselt. Dabei werden gewissen Ortsbildteilen Erhaltungsziele zugeordnet. Diese formulieren standardisierte Regeln zum Bewahren und zum Gestalten.

Das ISOS stützt sich auf das Natur- und Heimatschutzgesetz.<sup>9</sup> Dieses verpflichtet den Bund, nach Anhörung der Kantone Inventare von Objekten von nationaler Bedeutung zu erstellen, diese Inventare regelmässig zu überprüfen und zu bereinigen. Der Bund, seine Anstalten und seine Betriebe müssen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben das ISOS unmittelbar, das heisst strenger berücksichtigen, indem sie Rücksicht auf Ortsbilder nehmen und die Entwicklung der gebauten Umwelt unter Wahrung der bestehenden Qualitäten umsetzen. Demgegenüber sind Kantone und Gemeinden gehalten, das Bundesinventar mittelbar zu beachten, das heisst, sie verfügen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben über einen grösseren Spielraum bei der Anwendung des ISOS.

Schutz und Erhaltung von Bauten und Freiflächen sind Teil der Entwicklungsstrategie einer Gemeinde, genau wie die umsichtige Planung, Transformation und das Hinzufügen von Neuem. Als Fachinventar bildet das ISOS ein Grundlageninstrument, das den Behörden der Denkmalpflege, des Ortsbildschutzes und des Bau- und Planungswesens sowie den beauftragten Planungsbüros hilft, baukulturelle Werte zu erkennen und langfristig zu sichern. Das ISOS hält fest, was Schutz verdient. Es ist jedoch keine absolute Schutzmassnahme. Es ist auch keine Planung. Bei der Inventarisierung wird keine planerische Interessenabwägung zwischen Schutz und Ansprüchen der Nutzung durchgeführt. Die Interessenabwägung erfolgt erst danach, in einem weiteren Schritt (→ Die Interessenabwägung im Detail, S.19).

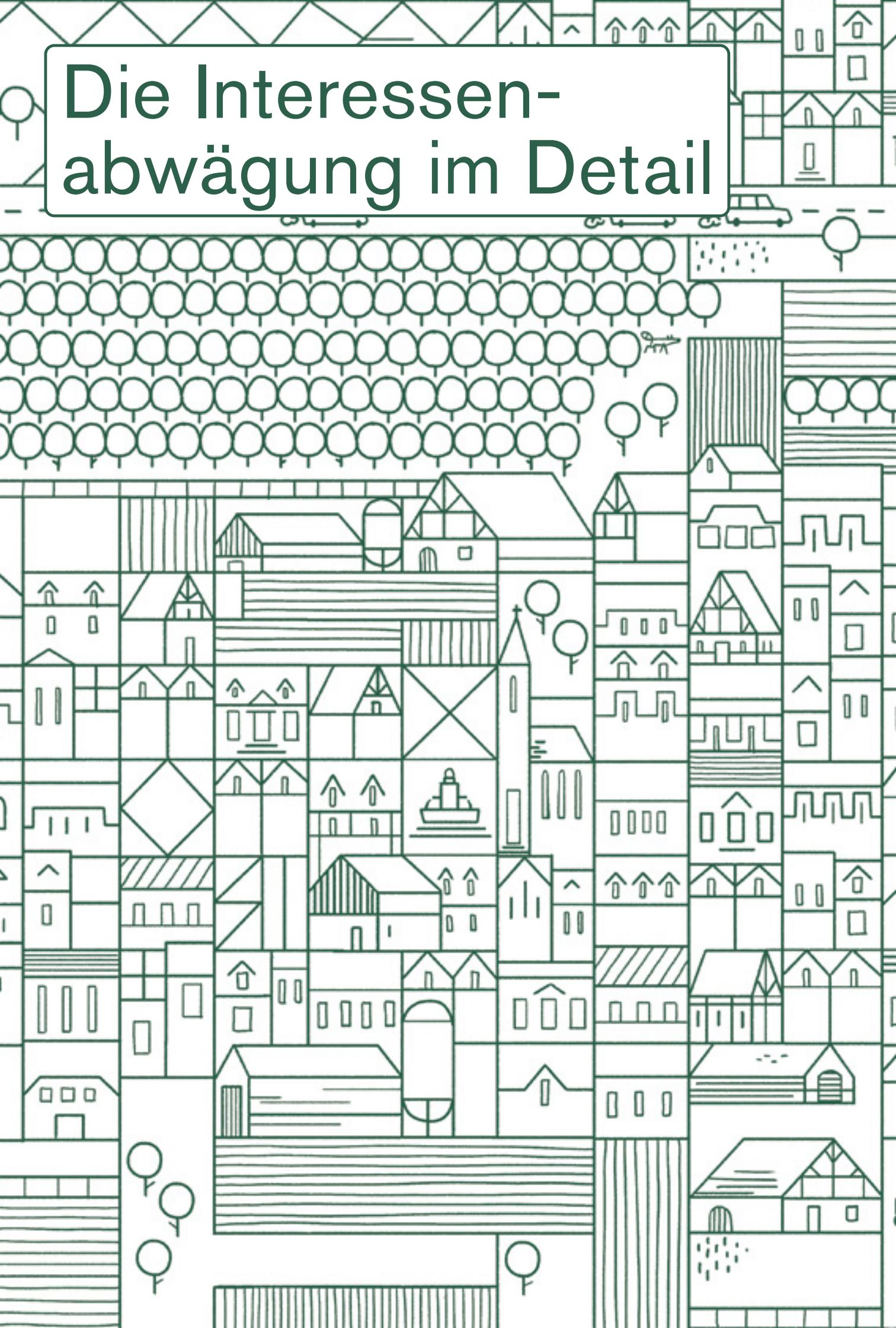
<sup>6</sup> Art. 78 BV.

<sup>7</sup> VISOS.

<sup>8</sup> Art. 6 NHG.

<sup>9</sup> Art. 5 NHG.

# Die Interessen- abwägung im Detail



Für eine zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens und für eine geordnete Besiedlung des Landes müssen bei raumplanerischen Verfahren die verschiedenen Ziele und Interessen gegeneinander abgewogen werden. Solche Interessenabwägungen werden in der Regel beim Erlass von Sachplänen, Richtplänen, Nutzungsplänen und Sondernutzungsplänen durchgeführt.<sup>10</sup> Sie werden von der zuständigen Planungsbehörde vorgenommen (→ Rollenaufteilung bei der Anwendung des ISOS, S. 27). Detaillierungsgrad und Umfang unterscheiden sich je nach Planungsebene.<sup>11</sup>

Zentrale Kriterien bei der Interessenabwägung sind die Planungsziele und -grundsätze nach Art. 1 und 3 RPG, aber auch die Interessen, die sich aus der Bundesverfassung ableiten, in Spezialgesetzen enthalten sind oder sich aus den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen ergeben.<sup>12</sup> Zu berücksichtigen ist daher namentlich auch das ISOS.

## Vorbereitung

Bei raumplanerischen Verfahren in einem ISOS-Ortsbild muss in einem ersten Schritt festgestellt werden, ob es sich beim geplanten Vorhaben um die Erfüllung einer kantonalen oder kommunalen Aufgabe oder um die Erfüllung einer Bundesaufgabe handelt. Die Interessenabwägung wird nämlich unterschiedlich durchgeführt. Bei kantonalen oder kommunalen Aufgaben verfügen die Behörden über einen gewissen Spielraum (→ Das ISOS bei kantonalen und kommunalen Aufgaben, S. 21), bei Bundesaufgaben wird das ISOS strenger angewendet (→ Das ISOS bei Bundesaufgaben, S. 23).

Innenentwicklung ist komplex. Je besser der Prozess eingeleitet wird, desto eher führt er zu einem befriedigenden Ziel. Bei der Interessenabwägung spielt die Qualität der Vorbereitung eine zentrale Rolle. Ziel ist es, sich in dieser Phase ein möglichst umfassendes Bild zu verschaffen, damit in den folgenden Schritten alle Interessen sachgerecht berücksichtigt werden können. Dabei gilt es in erster Linie, den Stellenwert der verschiedenen Unterlagen aller drei Staatsebenen richtig einzuordnen und deren Inhalt zu verstehen. Das ISOS zum Beispiel zeigt die Interessen und Ziele des Ortsbildschutzes aus nationaler Sicht auf. Zu jedem ISOS-Ortsbild gibt es eine ausführliche Dokumentation, die aus Plänen, Fotos und Texten besteht. Die Erläuterungen zum ISOS sowie die Weisungen über das ISOS (WISOS)<sup>13</sup> bilden eine wertvolle Hilfestellung, um die Ortsbildaufnahmen zu verstehen und das Bundesinventar praktisch anzuwenden.

## Das ISOS bei kantonalen und kommunalen Aufgaben

Im Normalfall handelt es sich bei der Innenentwicklung um kantonale und kommunale Aufgaben. Bei der Erfüllung dieser Aufgaben müssen die Kantone und die Gemeinden das ISOS in ihren Planungen berücksichtigen.<sup>14</sup> Sie tun dies, indem sie bei den raumplanerischen Verfahren eine umfassende Interessenabwägung gemäss Raumplanungsverordnung<sup>15</sup> vornehmen.

<sup>10</sup> EspaceSuisse (1/2020), S. 8.

<sup>11</sup> EspaceSuisse (1/2020), S. 8.

<sup>12</sup> EspaceSuisse (1/2020), S. 13.

<sup>13</sup> Beide sind unter [www.isos.ch](http://www.isos.ch) → Das ISOS in Kürze → ISOS-Methode verfügbar.

<sup>14</sup> BGE 135 II 209 und Art. 11 VISOS.

<sup>15</sup> Art. 3 RPV.

# Beurteilung der Eingriffsintensität

Damit die Interessenabwägung sachgerecht durchgeführt werden kann, wird im Vorfeld die Eingriffsintensität des geplanten Vorhabens auf die Ortsbildqualitäten beurteilt. Die Praxis unterscheidet drei Arten von Eingriffen:

«ohne Beeinträchtigung» – das heisst Eingriffe, die mit den ISOS-Erhaltungszielen vereinbar sind und damit das Ortsbild nicht beeinträchtigen;

«geringfügige Beeinträchtigung» – das heisst Eingriffe, die das Ortsbild nur leicht beeinträchtigen;

«schwerwiegende Beeinträchtigung» – das heisst Eingriffe, die von besonderer Tragweite sind und die Qualitäten, die Eigenart oder prägende Elemente des Ortsbilds in bedeutendem Ausmass zerstören und damit das Ortsbild dauerhaft beeinträchtigen.

Der Unterschied zwischen einer geringfügigen und einer schwerwiegenden Beeinträchtigung kann nicht generell festgelegt werden. Es braucht eine Beurteilung im Einzelfall, bei der die ISOS-Erhaltungsziele und der aktuelle Zustand des Ortsbilds berücksichtigt werden.<sup>16</sup> Dafür untersucht die zuständige Fachstelle – in der Regel die kantonale Fachstelle für Ortsbildschutz oder Denkmalpflege (→ Die Rolle der Kantone, S. 29) –, ob die vom ISOS beschriebenen Qualitäten noch vorhanden sind. Ist dies der Fall, stimmt die Fachstelle die ISOS-Erhaltungsziele mit den kantonalen und kommunalen Schutzinteressen ab und präzisiert sie.<sup>17</sup> Aus dieser Analyse leitet sie die Eingriffsintensität des geplanten Vorhabens auf die Ortsbildqualitäten ab.

## Interessenabwägung

Die Interessenabwägung gemäss Raumplanungsverordnung umfasst drei Schritte:

### 1) *Ermittlung sämtlicher Interessen*

Zuerst wird eine Auslegeordnung aller Entscheidungselemente und Interessen erstellt, die aus rechtlicher und tatsächlicher Sicht für das Vorhaben bedeutsam sind. Zu erfassen sind sowohl öffentliche Bereiche (Arbeit, Mobilität, Freizeit, Energie, Innenentwicklung, Nahrung, Sicherheit, Umwelt, Wissenschaft, Wohnraum usw.) als auch private (Eigentumsgarantie, Gutgläubensschutz, Gleichbehandlung usw.).<sup>18</sup> Bei raumplanerischen Verfahren in einem ISOS-Ortsbild nimmt bei diesem Schritt die Planungsbehörde insbesondere das allgemeine Schutzinteresse wahr.

### 2) *Bewertung der ermittelten Interessen*

In einem zweiten Schritt sind die ermittelten Interessen zu bewerten und zu gewichten. In diesem Rahmen stellt sich die Frage, welchen Stellenwert ein Interesse im konkreten Fall hat und inwieweit es anderen Interessen vorzuziehen ist. Dabei wird auf Wertemasstäbe zurückgegriffen, die der Gesetzgeber vorgibt. Vorgängig erarbeitete Strategien, Leitbilder und Raumkonzepte bilden ebenfalls wichtige Wertungshilfen. Ausserdem kann die zuständige Behörde die Interessen anhand allgemeiner Werthaltungen und übergeordneter rechtlicher Prinzipien (Willkürfreiheit, Verhältnismässigkeit) aufeinander abstimmen. Hilfreich ist dabei, sich zu überlegen, wie sich denkbare Entscheide auf Raum und Umwelt auswirken können (Präjudizwirkung, Schadenswirkung, finanzielle Aspekte, Möglichkeit, eine Massnahme rückgängig zu machen).<sup>19</sup> Die objektive

<sup>16</sup> Bühl, H., Loretan, T., Guggisberg, F. (2012).

<sup>17</sup> ARE (2016), S. 12.

<sup>18</sup> EspaceSuisse (1/2020), S. 13 und S. 16.

<sup>19</sup> EspaceSuisse (1/2020), S. 15.

und sachgerechte Bewertung der ermittelten Interessen kann für die zuständige Behörde herausfordernd sein. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die Behörde einzelne Interessen selbst vertritt oder bevorzugt. In solchen Fällen kann eine externe unabhängige Unterstützung hilfreich sein.

### 3) *Abwägen der ermittelten und bewerteten Interessen*

In einem dritten Schritt folgt das Abwägen der verschiedenen Interessen mit Blick auf die Entscheidungsfindung. Dabei ist das Gewicht zu berücksichtigen, das den verschiedenen Interessen bei der Bewertung zugemessen wurde. Interessen, die sich in der Bewertung als nebensächlich erwiesen haben, dürfen für diesen letzten Schritt aus der Argumentation entlassen werden. Ziel ist, dass die wichtigen Interessen am Ende möglichst umfassend wirksam werden können.<sup>20</sup> Im Idealfall resultiert der Abwägungsschritt in einer überzeugenden, ausgleichenden Lösung, die allen Interessen gerecht wird. Es kann jedoch auch vorkommen, dass das eine Interesse bevorzugt und das andere endgültig fallengelassen werden muss. So kann bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben von der ungeschmälerten Erhaltung eines ISOS-Ortsbilds abgewichen werden. Es kann sogar eine schwerwiegende Beeinträchtigung des Ortsbilds in Betracht gezogen werden, wenn andere, kantonale oder lokale, öffentliche oder private Interessen überwiegen, die glaubhaft als gewichtiger bewertet werden.

## Das ISOS bei Bundesaufgaben

In seltenen Fällen stellen Vorhaben der Innenentwicklung eine Bundesaufgabe dar.<sup>21</sup> Die Lehre spricht bei einer Planung oder einem Bauprojekt von einer Bundesaufgabe, wenn (1) sich das Vorhaben direkt auf Bundesrecht stützt, das heisst eine umfassende Bundesregelung für das Vorhaben vorliegt, und (2) das Vorhaben eine konkrete Wirkung auf die Natur, die Landschaft oder das kulturelle Erbe hat.<sup>22</sup> Wann der Bund, seine Anstalten und Betriebe eine Bundesaufgabe erfüllen, geht aus der – nicht abschliessenden – Aufzählung des Natur- und Heimatschutzgesetzes<sup>23</sup> hervor. Genannt werden dort zum Beispiel die Planung, Errichtung und Veränderung von bundeseigenen Bauten und Anlagen, die Erteilung von Konzessionen sowie die Gewährung von Subventionen. Gewisse Bundesaufgaben delegiert der Bund an die Kantone. Als «delegierte Bundesaufgaben» gelten zum Beispiel Neueinzonungen oder die Erteilung von diversen Bewilligungen, etwa für Rodungen, den Bau von Zweitwohnungen oder Mobilfunkantennen, die Errichtung von Bauten ausserhalb der Bauzone oder Massnahmen im Rahmen des Gewässerschutzes.

## Beurteilung der Eingriffsintensität

Bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe in einem ISOS-Ortsbild spielt die Beurteilung der Eingriffsintensität des geplanten Vorhabens auf die Ortsbildqualitäten eine zentrale Rolle. Je nach Eingriffsintensität – «ohne Beeinträchtigung», «geringfügige Beeinträchtigung» oder «schwerwiegende Beeinträchtigung» – wird nämlich die Interessenabwägung unterschiedlich durchgeführt.

Um die Eingriffsintensität festzusetzen, braucht es auch hier eine Beurteilung im Einzelfall, bei der die ISOS-Erhaltungsziele und der aktuelle Zustand des Ortsbilds berücksichtigt werden

<sup>20</sup> EspaceSuisse (1/2020), S. 14.

<sup>21</sup> Z. B. Urteil BGER 1C\_118/2016 (Sarnen) und Hochschulgebiet, Stadt Zürich.

<sup>22</sup> OFEFP et OFC (2001), S. 43.

<sup>23</sup> Art. 2 NHG.

(→ Beurteilung der Eingriffsintensität, S. 22).<sup>24</sup> Diese Analyse wird von einer Fachstelle vorgenommen, die über die nötige Expertise verfügt. In der Regel handelt es sich je nach Zuständigkeit um das BAK (→ Die Rolle der Bundesbehörden, S. 29) oder um die kantonale Fachstelle für Ortsbildschutz oder Denkmalpflege (→ Die Rolle der Kantone, S. 29). Falls eine Beeinträchtigung der ISOS-Erhaltungsziele nicht mit Sicherheit ausgeschlossen werden kann oder sich Fragen grundsätzlicher Art stellen, holt die erwähnte Fachstelle laut Natur- und Heimatschutzgesetz<sup>25</sup> zuhanden der Entscheidbehörde ein Gutachten der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege (EKD) und/oder der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) ein (→ Die Rolle der Eidgenössischen Kommissionen EKD und ENHK, S. 32). Dieses Gutachten bildet eine von mehreren Grundlagen, welche in die Interessenabwägung einfließen.

## Art der Interessenabwägung

### Leichter Eingriff – einfache Interessenabwägung

Bei Eingriffen ohne Beeinträchtigung und Eingriffen mit geringfügiger Beeinträchtigung des ISOS-Ortsbilds kann eine Interessenabwägung angelehnt an die Methodik der Raumplanungsverordnung<sup>26</sup> vorgenommen werden (→ Das ISOS bei kantonalen und kommunalen Aufgaben, S. 21). Lehre und Rechtsprechung erachten leichte Eingriffe als zulässig, wenn kantonale oder lokale, öffentliche oder private Interessen überwiegen.

### Schwerer Eingriff – qualifizierte Interessenabwägung

Bei Eingriffen mit schwerwiegender Beeinträchtigung gibt das Natur- und Heimatschutzgesetz vor, wie bei der Interessenabwägung vorzugehen ist.<sup>27</sup> Dieses Gesetz stellt strengere Anforderungen als die Raumplanungsverordnung. Bei schweren Eingriffen wird eine qualifizierte Interessenabwägung durchgeführt. Dabei muss nachgewiesen werden, dass ein Eingriffsinteresse von nationaler Bedeutung vorliegt, das gegenüber den Schutzinteressen gleich- oder höherwertig ist. Nur unter dieser Voraussetzung darf ein Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung des ISOS-Ortsbilds in Erwägung gezogen, sprich: die eigentliche Interessenabwägung durchgeführt werden.

#### Prüfung der nationalen Bedeutung eines Eingriffsinteresses

Die Prüfung der nationalen Bedeutung eines Eingriffsinteresses erfolgt zweistufig:

##### 1) *Prüfung Aufgabeninteresse: Entspricht der Eingriff einer Aufgabe von nationaler Bedeutung?*

Ein raumplanerisches Verfahren wird grundsätzlich als Aufgabe von nationaler Bedeutung bezeichnet, wenn es einem öffentlichen Interesse von nationaler Bedeutung dient.<sup>28</sup> Solche Aufgaben sind nicht in einem festen Katalog definiert. Sie werden vielmehr auf der Grundlage von Sachgesetzgebung und Rechtsprechung entwickelt.<sup>29</sup> So bezeichnet zum Beispiel das Natur- und Heimatschutzgesetz den Ortsbildschutz als Aufgabe von nationaler Bedeutung. Weiter hat das Bundesgericht die Innenentwicklung und die Förderung von erneuerbaren Energien als Aufgaben von nationaler Bedeutung benannt.

<sup>24</sup> Bühl, H., Loretan, T., Guggisberg, F. (2012).

<sup>25</sup> Art. 7 Abs. 2 (in Verbindung mit Artikel 25 Absatz 1) NHG.

<sup>26</sup> Art. 3 RPV.

<sup>27</sup> Art. 6 Abs. 2 NHG, Art. 10 VISOS.

<sup>28</sup> Tschannen, P., Mösching, F. (2012). S. 25.

<sup>29</sup> Tschannen, P., Mösching, F. (2012). S. 25.

## 2) Prüfung Eingriffsinteresse: Trägt der Eingriff ausreichend zur Verwirklichung der Aufgabe von nationaler Bedeutung bei?

Ist die Aufgabe als eine von nationaler Bedeutung eingestuft worden, geht es in einem zweiten Schritt darum, den konkreten Eingriff zu beurteilen.<sup>30</sup> In diesem Zusammenhang stehen die Fragen von Ausmass («wie viel?») und Standort («wo?») im Mittelpunkt. Die Eingriffsinteressen müssen sich auf der gleichen Ebene bewegen wie die Schutzinteressen. Von nationaler Bedeutung können Eingriffsinteressen daher nur sein, wenn ihre Relevanz über das Örtliche hinausgeht.<sup>31</sup>

### Eigentliche Interessenabwägung

Sind (1) und (2) erfüllt, erfolgt die eigentliche Interessenabwägung – angelehnt an die Methodik der Raumplanungsverordnung (→ Das ISOS bei kantonalen und kommunalen Aufgaben, S. 21). Dabei ist zu beachten, dass bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe gemäss Natur- und Heimatschutzgesetz ein nationales Interesse Voraussetzung für eine schwerwiegende Beeinträchtigung ist. Entsprechend sind bei der Interessenabwägung die nationalen Nutzinteressen den nationalen Schutzinteressen gegenüberzustellen und gegeneinander abzuwägen. Kantonale und lokale, öffentliche und private Interessen dürfen auch berücksichtigt werden, können aber die nationalen Interessen nicht überwiegen.

Sind (1) und (2) nicht erfüllt, erfolgt keine Interessenabwägung. Das geplante Vorhaben wird abgelehnt.

## Grösstmögliche Schonung

Erweist sich ein Eingriff aufgrund der Interessenabwägung als zulässig, so hat die verursachende Partei auf das Gebot der grösstmöglichen Schonung einzugehen. Grösstmögliche Schonung bedeutet gemäss bundesgerichtlicher Praxis: Ein Eingriff darf nicht weiter gehen, als dies zur Erreichung des Ziels des Vorhabens erforderlich ist (Verhältnismässigkeitsprinzip). Zudem dürfen keine ungeeigneten oder unnötig schädigenden Massnahmen ergriffen werden.<sup>32</sup> Schliesslich sind zum Ausgleich der vorgenommenen Beeinträchtigung Wiederherstellungs- beziehungsweise angemessene Ersatzmassnahmen zu treffen.<sup>33</sup> Letztere sind im Zusammenhang mit Ortsbildern nicht möglich, da historische Qualitäten unwiederbringlich verloren gehen und nicht gleichwertig ersetzbar sind. Der geschichtliche Zeugniswert eines Ortsbilds oder eines Ortsbildteils kann tatsächlich selbst durch einen Ersatz von hoher gestalterischer Qualität nicht aufgewogen werden.<sup>34</sup> Wiederherstellungsmassnahmen hingegen können fast immer getroffen werden. Als solche gelten denkmalpflegerische und baukulturelle Massnahmen, welche die Gesamtsituation eines durch das Vorhaben beeinträchtigten Ortsbilds verbessern können, zum Beispiel eine Instandstellung oder eine Aufwertung. Massnahmen dieser Art haben stets die Bewahrung der Authentizität der Ortsbilder zum Ziel.<sup>35</sup> Sie erfolgen am Ort der Intervention und orientieren sich auf jeden Fall an den bestehenden städtebaulichen Qualitäten.

<sup>30</sup> Tschannen, P., Mösching, F. (2012). S. 25.

<sup>31</sup> Tschannen, P., Mösching, F. (2012). S. 23–24.

<sup>32</sup> Leimbacher, J., in Keller, P., Zufferey, J.-B., Fahrländer, K.-L. (2019). Art. 6 Rz. 8 mit Verweisen.

<sup>33</sup> Art. 6 Abs. 1 NHG.

<sup>34</sup> EKD (Hrsg.) (2007). S. 14.

<sup>35</sup> EKD (Hrsg.) (2018). S. 4.

# Alternativen und Varianten

Die Prüfung von Alternativen und Varianten schafft Objektivität und erhöht die Legitimität von raumplanerischen Entscheiden.<sup>36</sup> Im Rahmen des Interessenabwägungsprozesses ist deshalb stets zu prüfen, ob es nicht Alternativen oder Varianten gibt, die die ermittelten Interessen besser, das heisst ausgewogener zu erfüllen vermöchten. Dabei sollte zum Beispiel bei einem raumplanerischen Vorhaben in einem empfindlichen Teil eines ISOS-Ortsbilds – so in einem Ortsbildteil mit Erhaltungsziel «A» oder «a» – der Nachweis erbracht werden, dass das Projekt nicht anderswo im Ortsbild realisiert werden kann. Ist kein anderer, raumplanerisch ebenso geeigneter Standort ausserhalb des empfindlichen Ortsbildteils möglich, sollte geprüft werden, ob innerhalb des Ortsbildteils ein geeigneter Standort oder aber ein Alternativprojekt (Anpassung der Volumina, Änderung der Stellung der Gebäude usw.) gefunden werden kann, damit eine geringere Beeinträchtigung erreicht wird. Manchmal braucht es dafür eine externe Fachberatung oder Expertise, unter Umständen auch ein qualitätssicherndes Verfahren (Studienauftrag, Wettbewerb usw.). Unterlässt es die Behörde, die Frage nach Alternativen und Varianten zu klären, wird die Interessenabwägung als lückenhaft erachtet.<sup>37</sup> Diese Prüfung wird nicht zu einem bestimmten Zeitpunkt der Interessenabwägung durchgeführt, sondern erfolgt während des ganzen Verfahrens auf Basis der einflussenden Überlegungen.<sup>38</sup>

## Dokumentation der Interessenabwägung

Der endgültige Entscheid und insbesondere die Interessenabwägung müssen für Behörden und Dritte (Eigentümerschaften, Investorinnen und Investoren, Anwohnende oder Bevölkerung) nachvollziehbar sein. Deshalb muss die Entscheidfindung dokumentiert werden.<sup>39</sup> Dabei wird insbesondere dargelegt, welche Kriterien in der Abwägung berücksichtigt wurden und wie das Resultat der Abwägung zustande kam.<sup>40</sup> In diesem Rahmen werden zum Beispiel Abweichungen von den ISOS-Erhaltungszielen begründet. Wertvoll ist eine sorgfältige Dokumentation der Interessenabwägung insbesondere auch für übergeordnete Behörden (beispielsweise den Kanton bei der Genehmigung von Nutzungsplänen) oder – in Streitfällen – für Gerichte. Diese können bei Bedarf die Absichten und Erwägungen der Planungsbehörden nachvollziehen. So können lange und kostspielige Verfahren vermieden werden.<sup>41</sup>

<sup>36</sup> EspaceSuisse (1/2020). S. 17.

<sup>37</sup> EspaceSuisse (1/2020). S. 17 und S. 22.

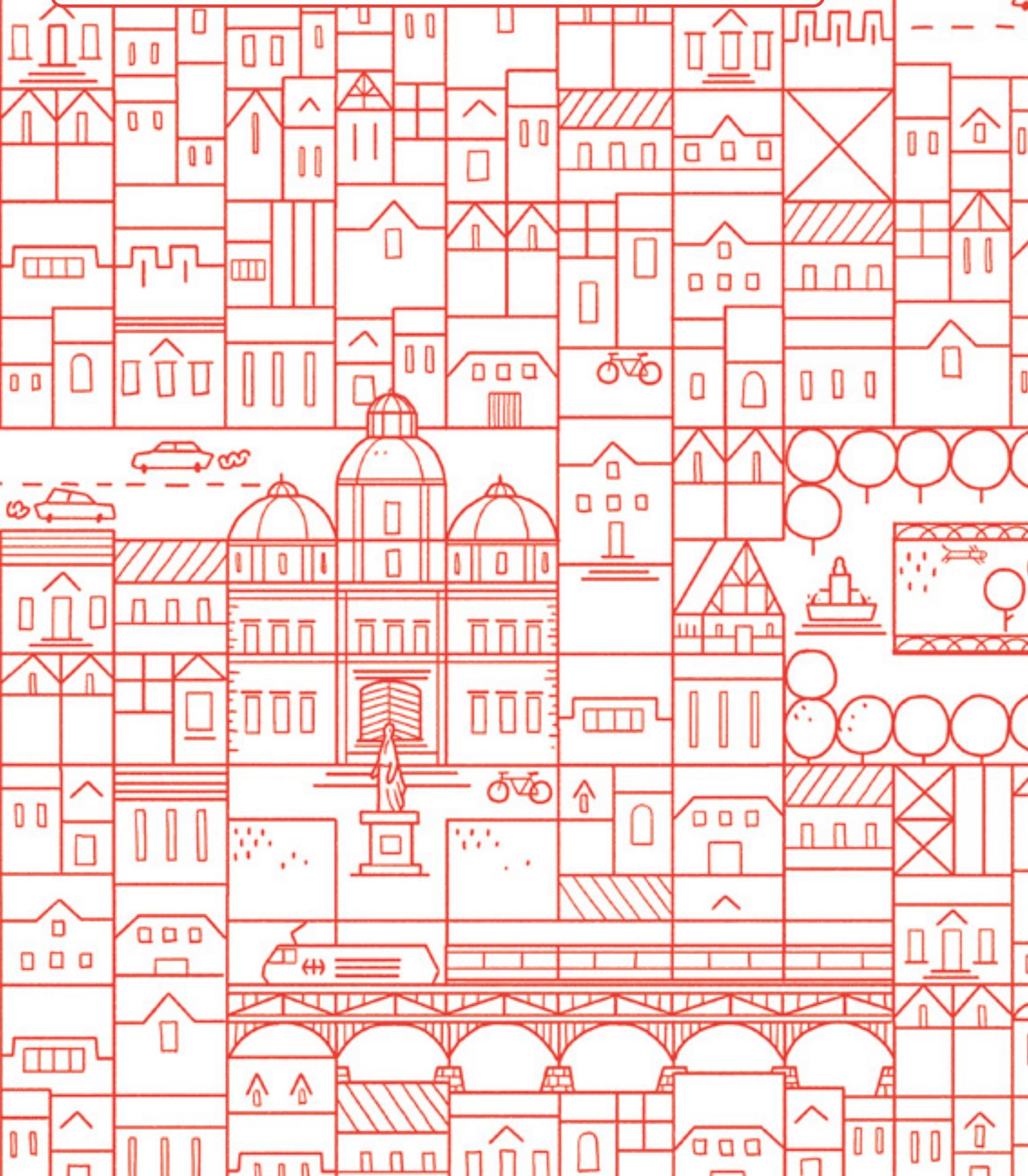
<sup>38</sup> EspaceSuisse (1/2020). S. 17.

<sup>39</sup> EspaceSuisse (1/2020). S. 18.

<sup>40</sup> ARE (2016). S. 11.

<sup>41</sup> EspaceSuisse (1/2020). S. 18.

# Rollenaufteilung bei der Anwendung des ISOS



# Die Rolle der Bundesbehörden

Der Bund ist bei spezifischen Bundesaufgaben für die sachgerechte Anwendung des ISOS verantwortlich (→ Das ISOS bei Bundesaufgaben, S. 23). Zudem prüft er im Rahmen der Genehmigung der kantonalen Richtpläne, ob die Schutzinteressen des ISOS bei der Interessenabwägung stufengerecht berücksichtigt wurden und Eingang in die Richtplanung gefunden haben. Weitere kantonale oder kommunale Aufgaben und delegierte Bundesaufgaben sind jedoch nicht in seinem Zuständigkeitsbereich (→ Die Rolle der Kantone, S. 29). Nur bei rechtlichen Verfahren, wenn zum Beispiel ein Fall bis vor das Bundesgericht gezogen wird, kann es dazu kommen, dass der Bund eingeladen wird, zu dieser Art von Aufgaben Stellung zu nehmen. Zudem sieht das Natur- und Heimatschutzgesetz vor, dass der Bund ein ISOS-Ortsbild durch befristete Massnahmen unter Schutz stellen und die nötigen Sicherungen zu seiner Erhaltung anordnen kann, wenn ihm unmittelbare Gefahr droht.<sup>42</sup>

## Die Rolle der Kantone

Den Kantonen kommt bei der Anwendung des ISOS eine zentrale Rolle zu. Gemäss Bundesverfassung<sup>43</sup> sind die Kantone für den Natur- und Heimatschutz zuständig. Bei delegierten Bundesaufgaben (→ Das ISOS bei Bundesaufgaben, S. 23) und bei kantonalen und kommunalen Aufgaben ist es daher ihre Aufgabe, zu garantieren, dass die Anliegen des ISOS sachgerecht berücksichtigt werden. Dazu gehören insbesondere die folgenden Aufgaben:

### Delegierte Bundesaufgabe

Bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe (→ Das ISOS bei Bundesaufgaben, S. 23) holt die Planungsbehörde für die Durchführung der Interessenabwägung zwingend eine Stellungnahme der kantonalen Fachstelle für Ortsbildschutz oder Denkmalpflege ein. Stellt die Fachstelle fest, dass ein ISOS-Ortsbild erheblich beeinträchtigt werden könnte oder dass sich grundsätzliche Fragen stellen, beantragt der Kanton ein Gutachten der EKD und/oder der ENHK (→ Die Rolle der Eidgenössischen Kommissionen EKD und ENHK, S. 32).

### Erstellung von kantonalen Richtplänen

Die Kantone legen in ihren Richtplänen dar, wie die Vorgaben des Bundes zu den ISOS-Ortsbildern konkretisiert und umgesetzt werden sollen, um einen genügenden Schutz gewährleisten zu können.<sup>44</sup> Zu diesem Zweck orientieren sie die Akteurinnen und Akteure der Raumplanung, namentlich die kantonalen und kommunalen Planungsbehörden, über das ISOS und die Pflicht, dieses zu berücksichtigen. Weiter geben sie geeignete Handlungsanweisungen, sodass bei allen raumplanerischen Verfahren zweckmässige Massnahmen zur Berücksichtigung des ISOS umgesetzt werden können.<sup>45</sup>

<sup>42</sup> Art. 16 NHG.

<sup>43</sup> Art. 78 Abs. 1 BV.

<sup>44</sup> ARE, ASTRA, BAFU, BAK (Hrsg.) (2012). S. 8.

<sup>45</sup> ARE, ASTRA, BAFU, BAK (Hrsg.) (2012). S. 13.

# Prüfung von kommunalen Planungsinstrumenten

Bei der Genehmigung kommunaler Planungsinstrumente und der zugehörigen Planungsberichte prüfen die Kantone insbesondere, ob die Überlegungen nachvollziehbar sind. Dabei beurteilen sie vor allem auch die Bewertungen der Interessen, die zum Endresultat der entsprechenden Planung geführt haben. Die Kantone stellen sicher, dass die Interessenabwägung unter Berücksichtigung aller Interessen – also auch des ISOS – durchgeführt wurde und dass die getroffenen Entscheide den kantonalen Planungsgrundlagen und dem eidgenössischen Recht entsprechen.<sup>46</sup>

## Fachberatung

Die kantonalen Fachstellen für Ortsbildschutz oder Denkmalpflege verfügen über ein breites Fachwissen. Die Umsetzung des ISOS kann für die Gemeinden eine Herausforderung sein – sowohl bei der Erarbeitung und Revision der Planungsinstrumente als auch bei der Planung von Bauprojekten. Die Kantone können einen wertvollen Beitrag leisten, indem sie den Gemeinden mit Fachexpertise zur Seite stehen oder indem sie Leitfäden und Planungshilfen für den Umgang mit dem ISOS und der Innenentwicklung erarbeiten.<sup>47</sup>

## Beurteilung der Eingriffsintensität

Für die sachgerechte Beurteilung einer möglichen Beeinträchtigung der Ortsbildqualitäten braucht es Fachwissen. Dieses kann bei den kantonalen Fachstellen für Ortsbildschutz oder Denkmalpflege eingeholt werden.

# Die Rolle der Gemeinden

Die Grundlagen für die konkrete Anwendung des ISOS werden in den kommunalen Planungsinstrumenten festgelegt. Die Gemeinden spielen deshalb eine wesentliche Rolle bei der Umsetzung des ISOS. Grundsätzlich berücksichtigen sie das Bundesinventar insbesondere bei folgenden Aufgaben:

## Erstellung von kommunalen Planungsinstrumenten

Die Gemeinden setzen die Vorgaben des kantonalen Richtplans, unter Ausübung eines gewissen Ermessens, in den kommunalen Planungsinstrumenten um. Wie präzise das ISOS berücksichtigt wird, hängt davon ab, ob es sich um strategische Planungsinstrumente (Raumkonzepte, kommunale Richtpläne, Siedlungsleitbilder) oder um Nutzungsplanungen beziehungsweise Sondernutzungsplanungen handelt.

<sup>46</sup> EspaceSuisse (1/2020). S. 20.

<sup>47</sup> EBP Schweiz AG (2021). S. 41.

Die strategischen Instrumente verlangen eine gesamtheitliche Auseinandersetzung mit der erwünschten räumlichen Entwicklung einer Gemeinde und sind Basis für die kommunale Nutzungsplanung sowie Grundlage für gebietspezifische Planungsprojekte.<sup>48</sup> Bereits 2015 wurde festgestellt, dass es zielführend ist, die Interessenabwägung im Sinne einer Gesamtbeurteilung durchzuführen – im Rahmen eines übergeordneten, räumlich möglichst umfassenden Konzepts.<sup>49</sup> Wird eine Interessenabwägung lediglich in Bezug auf ein Einzelprojekt durchgeführt, ist es schwieriger, die Notwendigkeit und Zweckmässigkeit einer Verdichtung an einem bestimmten Ort zu begründen.

Bei der Erarbeitung der Nutzungsplanungen nehmen die Gemeinden Bestimmungen auf, welche die Erhaltung des nationalen Wertes des ISOS-Ortsbils als Ziel festhalten und auf konkrete Handlungsempfehlungen verweisen.<sup>50</sup> Sie legen insbesondere Schutzzonen<sup>51</sup>, Freihaltzonen<sup>52</sup>, Sondernutzungspläne oder andere geeignete Massnahmen<sup>53</sup> fest – wie beispielsweise Schutzverfügungen oder vertragliche Lösungen.<sup>54</sup> Die Gemeinden definieren die Rollen (Aufgaben, Kompetenzen, Entscheidungsmacht) und Wege der Zusammenarbeit zwischen Verwaltung, Kommissionen/Fachgremien, Politik, Bauherrschaften und weiteren Beteiligten.<sup>55</sup> Dabei reduziert der möglichst frühe Einbezug der betroffenen Grundeigentümerschaften oder ideellen Organisationen potenzielle Konflikte.<sup>56</sup>

Erst durch die parzellenscharfe und grundeigentümergebundene Konkretisierung in der Nutzungsplanung wird dem ISOS sachgerecht Rechnung getragen. Diese Konkretisierung dient als Basis für das Baubewilligungsverfahren. Ist sie zu wenig präzise, kann dies dazu führen, dass das ISOS erst im Laufe des Baubewilligungsverfahrens zum Thema wird. Dies ist jedoch oft zu spät, um gute Lösungen zur Berücksichtigung des Ortsbildschutzes zu finden, und verursacht unnötigen Ärger und unnötige Kosten.<sup>57</sup>

## Prüfung von Bauprojekten

Mit der Festsetzung ihrer Nutzungsplanung ist die Arbeit für die Gemeinden nicht abgeschlossen. Vielmehr gilt es, die Umsetzung der Nutzungsplanung zu begleiten und deren Anwendung zu überprüfen. Bei konkreten Bauvorhaben treten die Gemeinden gegenüber den Bauherrschaften in unterschiedlichen Funktionen und Rollen auf: Über Fachkommissionen/Gremien/Beiräte fliesst Fachwissen zum Ortsbildschutz, aber auch zu anderen Strategien der Gemeinden in die Projekte ein. Gleichzeitig sind es auch die Gemeinden, die unabhängig und sachlich Entscheidungen über Baugesuche fällen respektive Baubewilligungen erteilen.<sup>58</sup> Es gibt also ein natürliches Risiko von Interessenkonflikten. Um dieses zu vermeiden, ist eine vorgängige klare Rollendefinition unumgänglich. Unter Umständen kann auch eine externe und unabhängige Unterstützung ratsam sein.

<sup>48</sup> EBP Schweiz AG (2019). S. 22.

<sup>49</sup> ARE (2016). S. 14.

<sup>50</sup> ARE, ASTRA, BAFU, BAK (Hrsg.) (2012). S. 14.

<sup>51</sup> Art. 17, Abs. 1 RPG.

<sup>52</sup> Art. 18 RPG.

<sup>53</sup> Art. 17 Abs. 2 RPG.

<sup>54</sup> ARE, ASTRA, BAFU, BAK (Hrsg.) (2012). S. 9.

<sup>55</sup> EBP Schweiz AG (2021). S. 37.

<sup>56</sup> EBP Schweiz AG (2021). S. 37–38.

<sup>57</sup> EBP Schweiz AG (2021). S. 34.

<sup>58</sup> EBP Schweiz AG (2021). S. 38.

# Fachberatung

Die Gemeinden tragen wesentlich zur Planungssicherheit im Baubewilligungsverfahren bei. In der Schweiz haben einige Gemeinden Leitfäden und Planungshilfen erarbeitet, die Empfehlungen für eine ortsbildgerechte Gestaltung von Bauten und Freiräumen enthalten.<sup>59</sup> Sie erläutern beispielsweise die Einordnungskriterien, welche in der Bauordnung enthalten sind, oder interpretieren mittels zusätzlicher Kriterien den unbestimmten Rechtsbegriff der «guten Einordnung» beziehungsweise den vorhandenen Spielraum.<sup>60</sup> Verschiedene Gemeinden haben neue Instrumente erfunden. So wurden zum Beispiel Angebote zur Bauberatung entwickelt, der Beizug von Fachleuten institutionalisiert oder eine vertiefte Analyse des Ortsbilds als Vorarbeit für die Anpassung des Nutzungsplans durchgeführt.<sup>61</sup> Die klassischen und innovativen Ansätze unterstützen die Bauherrschaften bei der Umsetzung der Ortsbildschutzvorschriften. Sie dienen aber ebenfalls als Hilfsmittel für die Baubehörden im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens.<sup>62</sup>

## Die Rolle der Eidgenössischen Kommissionen EKD und ENHK

Die Eidgenössische Kommission für Denkmalpflege (EKD) ist die beratende Fachkommission des Bundes für Archäologie, Denkmalpflege und Ortsbildschutz.<sup>63</sup> Die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) ist die beratende Fachkommission des Bundes für Natur- und Heimatschutz.<sup>64</sup> Als ausserparlamentarische Kommissionen sind sie unabhängig von Verwaltung und Politik. Sie setzen sich beide aus 15 Mitgliedern mit ausgewiesenem Fachwissen zusammen, die der Bundesrat jeweils für eine Vierjahresperiode wählt.

Zu den Hauptaufgaben der EKD und der ENHK gehört die Ausarbeitung von Gutachten und Stellungnahmen zuhanden von Behörden des Bundes und der Kantone. Es lassen sich zwei Arten von Gutachten unterscheiden:

### Gutachten im Zusammenhang mit der Erfüllung von Bundesaufgaben

Wenn ein raumplanerisches Verfahren eine Bundesaufgabe darstellt und gleichzeitig ein ISOS-Ortsbild betrifft, beurteilt je nach Zuständigkeit in der Regel das BAK oder die kantonale Fachstelle für Ortsbildschutz oder Denkmalpflege, ob ein Gutachten der EKD und/oder der ENHK zwingend einzuholen ist.<sup>65</sup> Dies ist dann der Fall, wenn das Ortsbild durch das Vorhaben

<sup>59</sup> Dies ist z. B. der Fall in Scharans (Gestaltungslitfadend Dorfkerne) oder in der Stadt Zug (Gestaltungshandbücher für die Ortsbildschutzzonen Gartenstadt und Oberwil). EBP Schweiz AG (2021). S. 28.

<sup>60</sup> EBP Schweiz AG (2021). S. 38.

<sup>61</sup> Siehe z. B. Cahiers des charges, Delémont / Baumemorandum, Disentis / Workshopverfahren, Langenthal / Ortsbauliche Abwägung, Zug. EBP Schweiz AG (2021). S. 35.

<sup>62</sup> EBP Schweiz AG (2021). S. 38.

<sup>63</sup> [www.bak.admin.ch](http://www.bak.admin.ch) → Baukultur → EKD.

<sup>64</sup> [www.enhk.admin.ch](http://www.enhk.admin.ch).

<sup>65</sup> [www.bak.admin.ch](http://www.bak.admin.ch) → Baukultur → EKD → Auftrag → Funktionsweise.

erheblich beeinträchtigt werden könnte oder wenn sich in diesem Zusammenhang grundsätzliche Fragen stellen.<sup>66</sup> Das Kriterium der «erheblichen Beeinträchtigung» ist «immer dann erfüllt, wenn eine Beeinträchtigung der Schutzziele nicht mit Sicherheit ausgeschlossen werden kann».<sup>67</sup> Geringfügige Eingriffe müssen durch die Kommissionen nicht begutachtet werden.

Gutachten zum ISOS erstellen die EKD und die ENHK meistens gemeinsam. Die Kommissionen geben darin an, ob das Ortsbild ungeschmälert zu erhalten oder wie es zu schonen ist.

Die Gutachten der EKD und der ENHK bilden eine von mehreren Grundlagen, welche in die Interessenabwägung einfließen. Da ihren Gutachten eine grosse Bedeutung zukommt und die Erstellung von Gutachten mehrere Monate in Anspruch nehmen kann, empfiehlt es sich, die Kommissionen möglichst frühzeitig einzubeziehen. Dadurch kann ein Verfahren an Planungs- und Rechtssicherheit gewinnen.<sup>68</sup>

## Besondere Gutachten

Die Kantone können auch im Rahmen der Erfüllung eigener Aufgaben bei den eidgenössischen Kommissionen ein Gutachten beantragen<sup>69</sup> – insbesondere dann, wenn keine Bundesaufgabe vorliegt, das Vorhaben aber ein ISOS-Ortsbild betrifft. Solche Gutachten werden beispielsweise erstellt, um eine Kontroverse im Zusammenhang mit Bauvorhaben zu klären. Diese Gutachten beantragt meist die kantonale Fachstelle für Ortsbildschutz oder Denkmalpflege bei den Kommissionen.

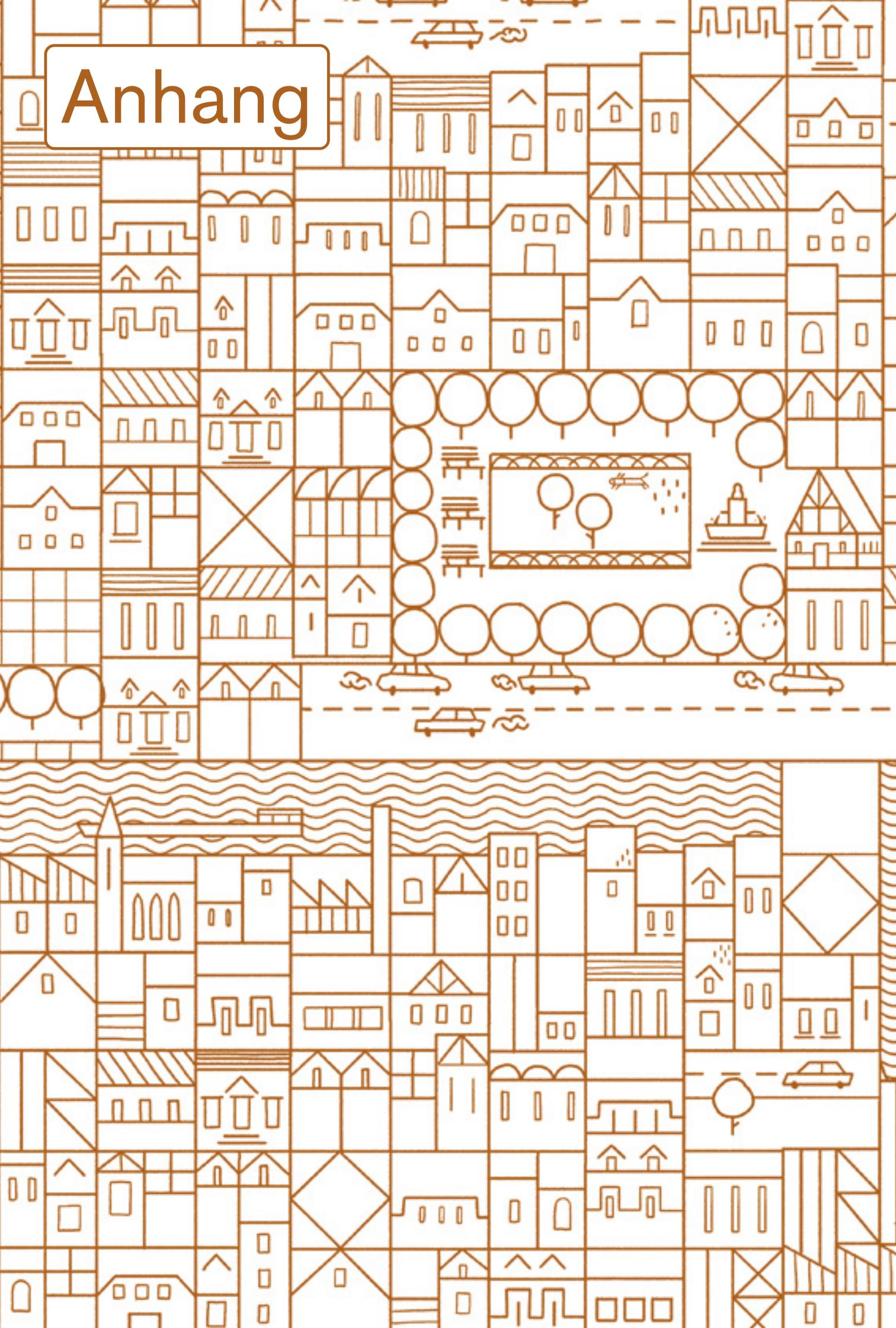
<sup>66</sup> Art. 7 Abs. 2 NHG.

<sup>67</sup> Leimbacher, J., in Keller, P., Zufferey, J.-B., Fahrländer, K.-L. (2019). S. 273 ff.

<sup>68</sup> [www.bak.admin.ch](http://www.bak.admin.ch) → Baukultur → EKD → Auftrag → Funktionsweise.

<sup>69</sup> Art. 17a NHG.

# Anhang



# FAQ

## *Was ist eine Bundesaufgabe?*

Die Lehre spricht bei einer Planung oder einem Bauprojekt von einer Bundesaufgabe, wenn (1) sich das Vorhaben direkt auf Bundesrecht stützt, das heisst eine umfassende Bundesregelung für das Vorhaben vorliegt, und (2) das Vorhaben eine konkrete Wirkung auf die Natur, die Landschaft oder das kulturelle Erbe hat<sup>70</sup> (→ Das ISOS bei Bundesaufgaben, S. 23). Ob es sich im Einzelfall um eine Bundesaufgabe handelt, kann der Rechtsdienst des Baudepartements des Kantons beurteilen.

## *Warum beziehungsweise wann ist ein Entscheid, den ein Kanton oder eine Gemeinde zu treffen hat, eine Bundesaufgabe?*

Nicht nur der Bund erfüllt Bundesaufgaben. Gewisse Bundesaufgaben werden an die Kantone delegiert. Diese Bundesaufgaben nennt man deshalb auch «delegierte Bundesaufgaben». Als Beispiel kann das Bauen ausserhalb der Bauzone genannt werden: Es stützt sich direkt auf eine Bundesregelung im Raumplanungsgesetz – und stellt demnach eine Bundesaufgabe dar – und wird vom Kanton bewilligt (→ Das ISOS bei Bundesaufgaben, S. 23).

## *Was bedeutet es, dass das ISOS bei Bundesaufgaben unmittelbar und bei kantonalen beziehungsweise kommunalen Aufgaben mittelbar berücksichtigt werden muss?*

Bei der Erfüllung von Bundesaufgaben stellen die ISOS-Erhaltungsziele gestützt auf das Natur- und Heimatschutzgesetz direkt anwendbare rechtsverbindliche Vorgaben dar, von denen ein Abweichen nur in Erwägung gezogen werden darf, wenn gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen (→ Das ISOS bei Bundesaufgaben, S. 23). Bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben entfalten die ISOS-Erhaltungsziele gestützt auf das Raumplanungsrecht des Bundes lediglich mittelbare Wirkungen. Grundsätzlich kann von den Erhaltungszielen abgewichen werden, wenn überwiegende Interessen bestehen (→ Das ISOS bei kantonalen und kommunalen Aufgaben, S. 21).

## *Was ist ein leichter Eingriff beziehungsweise ein schwerer Eingriff in ein ISOS-Ortsbild?*

Die Intensität eines Eingriffs in ein ISOS-Ortsbild hängt von seiner Tragweite auf die vom Bundesinventar beschriebenen Qualitäten ab. Eingriffe, die die bestehenden Qualitäten geringfügig beeinträchtigen, werden als «leicht» kategorisiert. Eingriffe, die von besonderer Tragweite sind und die Qualitäten, die Eigenart oder prägende Elemente des Ortsbilds in bedeutendem Ausmass zerstören, werden als «schwer» definiert (→ Beurteilung der Eingriffsintensität, S. 22).

## *Was bedeutet «qualifizierte» Interessenabwägung?*

Wenn bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe ein ISOS-Ortsbild schwerwiegend beeinträchtigt werden kann, wird eine qualifizierte Interessenabwägung durchgeführt. In diesem Fall darf die eigentliche Interessenabwägung nur durchgeführt werden, wenn nachgewiesen werden kann, dass die Aufgabe und das konkrete Vorhaben von nationaler Bedeutung sind (→ Art der Interessenabwägung, S. 24).

<sup>70</sup> OFEFP et OFC (2001), S. 43.

*Was bedeutet die vom Natur- und Heimatschutzgesetz geforderte «ungeschmälerte Erhaltung» eines Ortsbilds?*

Die ungeschmälerte Erhaltung bedeutet, dass das Ortsbild grundsätzlich in seiner Eigenart und mit seinen prägenden Elementen erhalten werden muss. Sie bedeutet aber kein absolutes Veränderungsverbot und verlangt nicht, dass am bestehenden Zustand eines Ortsbilds nichts geändert werden darf<sup>71</sup> (→ Das ISOS, S. 18).

*Was bedeutet die vom Natur- und Heimatschutzgesetz geforderte «grösstmögliche Schonung»?*

Die grösstmögliche Schonung verlangt, dass ein Eingriff nicht weiter gehen darf, als dies zur Erreichung des Ziels des Vorhabens erforderlich ist, und dass keine ungeeigneten oder unnötig schädigenden Massnahmen ergriffen werden dürfen.<sup>72</sup> Auch wenn eine schwerwiegende Beeinträchtigung des Ortsbilds akzeptiert wird, muss ein Vorhaben deshalb so gestaltet werden, dass diese möglichst klein gehalten wird (→ Grösstmögliche Schonung, S. 25).

*Was sind Aufgaben von nationaler Bedeutung?*

Eine Aufgabe wird als von nationaler Bedeutung bezeichnet, wenn sie einem öffentlichen Interesse von nationaler Bedeutung dient.<sup>73</sup> So gelten zum Beispiel der Ortsbildschutz, die Innenentwicklung und die Förderung von erneuerbaren Energien als Aufgaben von nationaler Bedeutung (→ Art der Interessenabwägung, S. 24).

*Was sind (Eingriffs-)Interessen von nationaler Bedeutung?*

(Eingriffs-)Interessen sind von nationaler Bedeutung, wenn sie mehr als bloss örtlich begrenzte Relevanz aufweisen<sup>74</sup> und für den ganzen Kanton oder eine ganze Region von besonderer Wichtigkeit sind (→ Art der Interessenabwägung, S. 24).

*Wann braucht es zwingend den Einbezug von der EKD und/oder der ENHK?*

Ein Gutachten der EKD und/oder der ENHK muss eingeholt werden, wenn bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe ein ISOS-Ortsbild erheblich beeinträchtigt werden kann oder wenn sich in diesem Zusammenhang grundsätzliche Fragen stellen. Eingeholt wird das Gutachten in der Regel je nach Zuständigkeit durch das BAK oder die kantonale Fachstelle für Ortsbildschutz oder Denkmalpflege (→ Gutachten im Zusammenhang mit der Erfüllung von Bundesaufgaben, S. 32).

*Was soll eine kantonale Fachkommission bringen, es braucht ja sowieso immer die EKD und/oder die ENHK?*

Nach Bundesverfassung sind für den Natur- und Heimatschutz die Kantone zuständig. Bei delegierten Bundesaufgaben (→ Das ISOS bei Bundesaufgaben, S. 23) und bei kantonalen und kommunalen Aufgaben (→ Das ISOS bei kantonalen und kommunalen Aufgaben, S. 21) ist es daher ihre Aufgabe, zu garantieren, dass die Anliegen des ISOS sachgerecht berücksichtigt werden (→ Die Rolle der Kantone, S. 29). Die EKD und/oder die ENHK braucht es nur in bestimmten Fällen (siehe vorhergehende Frage).

<sup>71</sup> Leimbacher, J., in Keller, P., Zufferey, J.-B., Fahrländer, K.-L. (2019). Art. 6 Rz. 5 mit Verweisen.

<sup>72</sup> Leimbacher, J., in Keller, P., Zufferey, J.-B., Fahrländer, K.-L. (2019). Art. 6 Rz. 8 mit Verweisen.

<sup>73</sup> Tschannen, P., Mösching, F. (2012). S. 25.

<sup>74</sup> Tschannen, P., Mösching, F. (2012). S. 23–24.

*Spielt das ISOS im Baubewilligungsverfahren eine Rolle, wenn es bereits im Richtplan und im Nutzungsplan berücksichtigt wurde?*

Das ISOS spielt bei Baubewilligungsverfahren nur dann eine Rolle, wenn im Rahmen des raumplanerischen Vorhabens von der Nutzungsplanung abgewichen werden soll. In diesem Fall muss das Bundesinventar bei der Ausarbeitung des Bauvorhabens beigezogen werden.<sup>75</sup> Bei älteren, d.h. mehr als etwa zehnjährigen Planungsgrundlagen lohnt es sich, mit der Gemeinde Kontakt aufzunehmen. Falls sich die baulichen Verhältnisse erheblich geändert haben, muss die Nutzungsplanung überprüft und gegebenenfalls angepasst werden.<sup>76</sup> In diesem Fall muss das ISOS berücksichtigt werden (→ Die Rolle der Gemeinden, S. 30).

*Warum werden rechtskräftige Planungen bei der Erstellung des ISOS nicht berücksichtigt?*

Das Schutzkonzept des Natur- und Heimatschutzgesetz sieht vor, dass das ISOS die Ortsbilder von nationaler Bedeutung nach einheitlichen objektiven, wissenschaftlichen Kriterien erfasst. Die Aufnahmearbeit beruht ausschliesslich auf der fachlichen Beurteilung des Ortsbilds in seinem Zustand zum Zeitpunkt der Inventarisierung. Die bau- und planungsrechtliche Interessenabwägung erfolgt erst in den nachfolgenden Planungs- und Bewilligungsverfahren (→ Das ISOS, S. 18).

*Wie soll mit altrechtlichen Planungen umgegangen werden, die im Widerspruch/Konflikt zum ISOS stehen?*

Das ISOS ist eine Entscheidungsgrundlage. Seine Ortsbildaufnahmen bilden eine Interessenermittlung für den Bereich des Ortsbildschutzes. Sie müssen nicht 1:1 in der Nutzungsplanung übernommen werden. Widersprüche/Konflikte kann es geben. Ist das Bundesinventar bei der Erarbeitung der Nutzungsplanung im Rahmen einer fundierten und gut dokumentierten Interessenabwägung berücksichtigt worden, können sich die Planenden auf diese Grundlage stützen, um ein Vorhaben auszuarbeiten. Falls nicht, muss das Inventar bei der Ausarbeitung des Vorhabens beigezogen werden (→ Erstellung von kommunalen Planungsinstrumenten, S. 30 / Prüfung von Bauprojekten, S. 31).

*Wie soll mit rechtsgültigen Planungen bei der Aktualisierung des ISOS umgegangen werden?*

Gemeinden, welche die Berücksichtigung der ISOS-Ortsbildaufnahme im Rahmen ihrer Nutzungsplanung durch eine fundierte und gut dokumentierte Interessenabwägung vollzogen haben, müssen diese nach dem Inkrafttreten des aktualisierten ISOS nicht zwingend wiederholen. Bei raumplanerischen Vorhaben in Bereichen, denen die aktualisierte Ortsbildaufnahme ein höheres Erhaltungsziel zuweist als die bisherige, sollte zur Minimierung des Einspracherisikos das ISOS im Einzelfall berücksichtigt werden. Fachleute für Ortsbildschutz oder Denkmalpflege sollten frühzeitig einbezogen werden (→ Fachberatung, S. 32).

*Im Kanton wird die Gemeindeautonomie hoch gewichtet, welcher Stellenwert soll dem ISOS hier zukommen?*

Das ISOS muss nicht nur bei Bundesaufgaben, sondern auch bei kantonalen und kommunalen Aufgaben berücksichtigt werden. Die Kantone legen in ihren Richtplänen dar, wie das ISOS auf ihrem Gebiet konkretisiert und umgesetzt werden soll. Die Gemeinden müssen die Vorgaben des kantonalen Richtplans, unter Ausübung eines gewissen Ermessens, in den kommunalen Planungsinstrumenten umsetzen. Dabei führen sie die Interessenabwägung gemäss ihren

<sup>75</sup> BGE 135 II 209, E. 2.1.

<sup>76</sup> Art. 21 Abs. 2 RPG.

Entscheidungskompetenzen durch und übernehmen die Verantwortung für die Qualität ihres Ortsbilds (→ Die Rolle der Kantone, S. 29 / Die Rolle der Gemeinden, S. 30).

*Weshalb muss das ISOS bereits in die Nutzungsplanung einfliessen? Kann man die Klärung allfälliger Fragen nicht auf das Baubewilligungsverfahren verschieben?*

Dem ISOS muss durch die parzellenscharfe und grundeigentümergebundene Konkretisierung in der Nutzungsplanung sachgerecht Rechnung getragen werden. Diese Konkretisierung dient als Basis für das Baubewilligungsverfahren. Mit einer sachgerechten, frühzeitigen Berücksichtigung und Umsetzung des ISOS in den kommunalen Planungsinstrumenten werden Planungs- und Rechtssicherheit geschaffen. Die nachfolgenden Bewilligungsverfahren sind schneller und einfacher. Wird das ISOS erst im Baubewilligungsverfahren berücksichtigt, ist es oft zu spät, um gute Lösungen zur Berücksichtigung des Ortsbildschutzes zu finden, was unnötigen Ärger und unnötige Kosten verursacht (→ Die Rolle der Gemeinden, S. 30).

*Das Bauprojekt überzeugt und ist von hohem öffentlichem Interesse. Erübrigen sich Variantenprüfungen?*

Die Prüfung von Alternativen und Varianten schafft Objektivität und erhöht die Legitimität von raumplanerischen Entscheidungen.<sup>77</sup> Im Rahmen des Interessenabwägungsprozesses ist deshalb stets zu prüfen, ob es nicht Alternativen oder Varianten gibt, die die ermittelten Interessen besser, das heisst ausgewogener zu erfüllen vermögen. Manchmal braucht es dafür eine externe Fachberatung oder Expertise, unter Umständen auch ein qualitätssicherndes Verfahren (Studienauftrag, Wettbewerb usw.). Unterlässt es die Behörde, die Frage nach Alternativen und Varianten zu klären, wird die Interessenabwägung als lückenhaft erachtet<sup>78</sup> (→ Alternativen und Varianten, S. 26).

*Welche Wirkung haben Verfahrensfehler?*

Eine konsequente, frühzeitige, stufengerechte und gut dokumentierte Abwägung zwischen den Interessen des Ortsbildschutzes und der Innenentwicklung führt zu Planungs- und Rechtssicherheit. Die ungenügende Berücksichtigung des ISOS verursacht Rechtsstreitigkeiten und damit eine unnötige Verlängerung der Verfahren. Die rechtzeitige und ernsthafte Berücksichtigung des Bundesinventars mindert das Einspracherisiko und die damit verbundenen Verzögerungen und Überkosten. Die Herausforderung für die Gemeinde ist häufig, dass sie selbst ein grosses Interesse an einem Vorhaben hat und die Abwägung der Interessen deshalb nicht objektiv durchführt, was von den Gerichten als willkürliche und damit fehlerhafte Interessenabwägung beurteilt wird. Unter Umständen kann deshalb eine externe und unabhängige Unterstützung ratsam sein (→ Die Rolle der Kantone, S. 29 / Die Rolle der Gemeinden, S. 30).

*Wie soll/kann/muss mit den Ortsbildern von regionaler und lokaler Bedeutung umgegangen werden?*

Im Rahmen der Inventarisierung des Siedlungsbestands in der Schweiz wurden 6000 Ortsbilder nach der ISOS-Methode beurteilt und als von lokaler, regionaler oder nationaler Bedeutung eingestuft. Bestandteil des ISOS sind ausschliesslich die Ortsbilder von nationaler Bedeutung. Sie werden im Anhang zur Verordnung über das ISOS aufgelistet. Der Umgang mit den Ortsbildern von regionaler und lokaler Bedeutung liegt in der Zuständigkeit der Kantone. Die in diesem Dokument erwähnten Prinzipien zur Berücksichtigung des Ortsbildschutzes können jedoch auch bei raumplanerischen Verfahren in Ortsbildern von regionaler und lokaler Bedeutung angewendet werden (→ Das ISOS anwenden: drei Schritte zum Erfolg, S. 7).

<sup>77</sup> EspaceSuisse (1/2020), S. 17.

<sup>78</sup> EspaceSuisse (1/2020), S. 22.

# Abkürzungen

ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
ASTRA	Bundesamt für Strassen
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAK	Bundesamt für Kultur
BPUK	Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz
BV	Schweizerische Bundesverfassung
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EKD	Eidgenössische Kommission für Denkmalpflege
ENHK	Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission
ISOS	Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung
NHG	Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz
RPG	Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung
RPV	Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000
SGV	Schweizerischer Gemeindeverband
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SSV	Schweizerischer Städteverband
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VISOS	Verordnung vom 13. November 2019 über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz
VLP-ASPAN	Schweizerische Vereinigung für Landesplanung – Association suisse pour l'aménagement national – Associazione svizzera per la pianificazione nazionale, heute EspaceSuisse

# Weiterführende Lektüre: Quellen und Referenzen

## Zusatzinformationen

Die Website [www.isos.ch](http://www.isos.ch) bietet detaillierte Informationen und Dokumente zum ISOS, unter anderem eine [Videosammlung](#), die mit animierten Zeichnungen und in einfachen Worten dessen Grundlagen, Methode und praktische Anwendung erläutert. Hier finden Sie ebenfalls eine Auswahl an [empfehlenswerten Publikationen](#) sowie eine Sammlung der [wichtigsten Gerichtsent-scheide](#) zum ISOS.

Auf der Plattform [www.densipedia.ch](http://www.densipedia.ch) sind diverse gute Verdichtungsbeispiele beschrieben.

## Wesentliche rechtliche Grundlagen

[Bundesverfassung \(BV; SR 101\)](#)

[Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz \(NHG; SR 451\)](#)

[Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung \(RPG; SR 700\)](#)

[Verordnung vom 16. Januar 1991 über den Natur- und Heimatschutz \(NHV; SR 451.1\)](#)

[Verordnung vom 28. Juni 2000 über die Raumplanung \(RPV; SR 700.1\)](#)

[Verordnung vom 13. November 2019 über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz \(VISOS; SR 451.12\)](#)

## Grundlagen zur ISOS-Methode

EDI (Hrsg.) (2021). [Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung ISOS – Erläuterungen](#). Bern.

EDI (Hrsg.) (2020). [Weisungen über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung ISOS \(WISOS\)](#). Bern.

# Literatur und Auswahl empfehlenswerter Publikationen

ARE (2016). ISOS und Verdichtung. Bericht der Arbeitsgruppe. Bern.

ARE, BAK (2021). Schweizer Ortsbilder erhalten. Empfehlungen zum Umgang mit schützenswerten Ortsbildern bei der Siedlungsentwicklung nach innen. Bern.

ARE, ASTRA, BAFU, BAK (Hrsg.) (2012). Empfehlungen zur Berücksichtigung der Bundesinventare nach Artikel 5 NHG in der Richt- und Nutzungsplanung. Bern.

BAK (2019). Totalrevision Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz – Erläuterungen. Bern.

Blind, S., Perregaux DuPasquier, C. (2020). Innenentwicklung. Verdichten ja, aber ..., in: EspaceSuisse, Inforaum 2/2020. Bern.

Bühl, H., Loretan, T., Guggisberg, F. (2012). Die ENHK und ihre Aufgaben, in: VLP-ASPAN (heute: EspaceSuisse), Inforaum 4/2012. Bern.

EBP Schweiz AG (2021). Schweizer Ortsbilder erhalten. Erkenntnisbericht. Zürich.

EBP Schweiz AG (2019). Eine neue Generation der Nutzungsplanung, Ansätze für die Weiterentwicklung im Zeitalter der Innenentwicklung. Zürich.

EKD (Hrsg.) (2018). Rekonstruktion und Wiederherstellung, Grundsatzdokument. Bern.

EKD (Hrsg.) (2007). Leitsätze zur Denkmalpflege in der Schweiz. Zürich.

EspaceSuisse (2020). Interessenabwägung – Chance für eine zweckmässige und haushälterische Bodennutzung. Fachdossier Raum und Umwelt 1/2020. Bern.

EspaceSuisse (2019). Bericht. Regelungen zur Förderung der Verdichtung und zur Beseitigung von Verdichtungshemmnissen. Bern.

EspaceSuisse (Hrsg.) (2018). Ortsbildschutz und Verdichtung. Bern.

Keller, P., Zufferey, J.-B., Fahrländer, K.-L. (Hrsg.) (2019). Kommentar NHG / Commentaire LPN, 2. Auflage. Zürich Basel Genf.

Leimbacher, J. (2011). Zur Bedeutung des Bundesgerichtsentscheides Rüti (BGE 135 II 209) für das ISOS und das IVS. Rechtsgutachten. Materialien Langsamverkehr Nr. 126. Bern.

Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) et Office fédéral de la culture (OFC) (2001). Impact de la privatisation sur l'accomplissement d'une tâche de la Confédération au sens de la LPN, Avis de droit de J.-B. Zufferey, Cahier de l'environnement no 322. Bern.

Schweizerischer Bundesrat (2020). Strategie Baukultur. Bern.

Schweizerischer Bundesrat (2018). Schweizer Ortsbilder erhalten. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 16.4028 Fluri vom 15. Dezember 2016. Bern.

Schweizerischer Bundesrat (2010). Botschaft zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes. Bern.

Tschannen, P., Mösching, F. (2012). Nationale Bedeutung von Aufgaben- und Eingriffsinteressen im Sinne von Art. 6 Abs. 2 NHG. Gutachten im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt (BAFU). Bern.

# Impressum

## Herausgeber

Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)  
Bundesamt für Kultur (BAK)  
Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK)  
Schweizerischer Gemeindeverband (SGV)  
Schweizerischer Städteverband (SSV)

## Begleitung

EspaceSuisse

## Redaktionelle Beratung

Texetera GmbH, Erik Thurnherr, Bern

## Gestaltungskonzept, grafische Umsetzung

Berrel Gschwind Lüem, Basel

## Druck

Gremper AG, Basel

## PDF

[www.are.admin.ch](http://www.are.admin.ch) → Städte und Agglomerationen → Siedlungsentwicklung nach innen

[www.bak.admin.ch](http://www.bak.admin.ch) → Baukultur → ISOS und Ortsbildschutz → Materialien

[www.bpuk.ch](http://www.bpuk.ch) → Dokumentation

[www.chgemeinden.ch](http://www.chgemeinden.ch) → Politik → Raumplanung und Verkehr → Publikationen/weitere Informationen

[www.staedteverband.ch](http://www.staedteverband.ch) → Publikationen → Merkblätter und Leitfäden

© ARE, BAK, BPUK, SGV, SSV 2022

Diese Publikation ist auch in französischer und italienischer Sprache verfügbar.

