



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI  
**Bundesamt für Kultur BAK**

20. Dezember 2017

---

# **Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung ISOS**

Bericht 2017

---

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung</b> .....	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Rechtsgrundlagen</b> .....	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Die ISOS-Methode</b> .....	<b>5</b>
<b>3.1</b>	<b>Grundsätze der Aufnahmemethode</b> .....	<b>5</b>
<b>3.2</b>	<b>Aufnahmekriterien</b> .....	<b>6</b>
<b>3.3</b>	<b>Ortsbildanalyse</b> .....	<b>6</b>
3.3.1	Bewertung der Ortsbildteile .....	7
3.3.2	Bewertung des Ortsganzen .....	8
3.3.3	Vergleichbarkeit der Orte untereinander.....	8
3.3.4	Kriterien für die nationale Bedeutung .....	8
<b>3.4</b>	<b>Publikationskonzepte</b> .....	<b>9</b>
3.4.1	Das ISOS als Loseblätter .....	9
3.4.2	Das ISOS in Buchform.....	9
<b>3.5</b>	<b>Anpassung</b> .....	<b>10</b>
<b>4</b>	<b>Umsetzung des ISOS</b> .....	<b>13</b>
<b>4.1</b>	<b>Rechtswirkung des ISOS auf Bundesstufe</b> .....	<b>13</b>
<b>4.2</b>	<b>Rechtswirkung des ISOS auf Kantons- und Gemeindestufe</b> .....	<b>13</b>
<b>5</b>	<b>Rezeption des ISOS</b> .....	<b>14</b>
<b>5.1</b>	<b>Die ENHK und ihre Aufgabe als Gutachterin</b> .....	<b>15</b>
5.1.1	Eingereichter Text.....	15
5.1.2	Begründung .....	15
5.1.3	Stellungnahme des Bundesrats .....	16
<b>5.2</b>	<b>Energiewende, Bewilligungsverfahren, Bundesinventare und ENHK</b> .....	<b>17</b>
5.2.1	Eingereichter Text.....	17
5.2.2	Stellungnahme des Bundesrats .....	18
<b>5.3</b>	<b>Weiterentwicklung der ETH Zürich</b> .....	<b>20</b>
5.3.1	Eingereichter Text.....	20
5.3.2	Stellungnahme des Bundesrats .....	21
<b>5.4</b>	<b>Das ISOS und andere öffentliche Interessen</b> .....	<b>22</b>
5.4.1	Eingereichter Text.....	22
5.4.2	Stellungnahme Bundesrat .....	23
<b>5.5</b>	<b>Das ISOS verunmöglicht die Verdichtung</b> .....	<b>24</b>
5.5.1	Eingereichter Text.....	24
5.5.2	Stellungnahme Bundesrat .....	25
<b>5.6</b>	<b>ISOS. Hürden für Anwender abbauen</b> .....	<b>27</b>
5.6.1	Eingereichter Text.....	27
5.6.2	Stellungnahme Bundesrat .....	27
<b>5.7</b>	<b>Schweizer Ortsbilder erhalten</b> .....	<b>28</b>
5.7.1	Eingereichter Text.....	28
5.7.2	Begründung .....	29
5.7.3	Stellungnahme Bundesrat .....	29
<b>5.8</b>	<b>ISOS-Aktualisierung stellt Kantone und Gemeinden vor Herausforderungen</b> .....	<b>29</b>
5.8.1	Eingereichter Text.....	29
5.8.2	Stellungnahme Bundesrat .....	30

<b>6</b>	<b>Rechtssprechung .....</b>	<b>31</b>
<b>7</b>	<b>Umsetzungshilfen.....</b>	<b>33</b>
<b>7.1</b>	<b>Empfehlungen und Berichte.....</b>	<b>34</b>
<b>7.2</b>	<b>Gutachten .....</b>	<b>34</b>
<b>7.3</b>	<b>Weiteres.....</b>	<b>35</b>
	<b>Anhang.....</b>	<b>36</b>
	<b>Abkürzungen.....</b>	<b>36</b>
	<b>Verzeichnis verwendeter Literatur, amtlicher Dokumente und Materialien .....</b>	<b>37</b>

# 1 Einleitung

Die Arbeiten am Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) begannen 1973 mit der Entwicklung einer für die Inventarisierung von Ortsbildern geeigneten Methode – der ISOS-Methode. In der Folge wurde eine schweizweite Bestandsaufnahme erstellt, bis 2016 überprüft (mit Ausnahme des Kantons Graubünden) und in Buchform publiziert.

Die fachtechnische Erstellung des ISOS lag bis 2015 bei externen Fachfirmen.<sup>1</sup> Diese Auslagerung der eigentlichen Inventararbeit war sowohl in politischer als auch in organisatorischer Hinsicht nicht unproblematisch. Aus einer 2013 durchgeführten externen Evaluation<sup>2</sup> ging hervor, dass sich eine Integration des ISOS in die Verwaltung aus finanzieller, politischer wie auch aus organisatorischer Sicht aufdrängte. Der Bundesrat entschied 2015, die Erstellung des ISOS in das BAK zu integrieren. Der neu gegründete Dienst ISOS wird im Dezember 2017 mit der Aktualisierung der Ortsbildaufnahmen im Kanton Graubünden die nächste Revision des Bundesinventars in Angriff nehmen. Zu diesem Anlass und vor dem Hintergrund der in den letzten Jahren, insbesondere seit dem Bundesgerichtsentscheid Rüti (ZH) aus dem Jahr 2009, gesteigerten Aufmerksamkeit gegenüber dem ISOS wurde die Aufnahmemethode modifiziert und die Darstellungsweise des Inventars an die neuen technischen Möglichkeiten angepasst. Das ISOS wird in Zukunft als Datensatz auf dem Geoportal des Bundes veröffentlicht werden.

Das vorliegende Dokument legt die Grundlagen des ISOS sowie die Entwicklung des Bundesinventars seit den 1970er-Jahren dar und gibt einen Ausblick auf das weitere Vorgehen.

## 2 Rechtsgrundlagen

Eine Vorschrift zum Schutz von Ortsbildern ist seit 1962 in der Bundesverfassung (BV; SR 101) im Artikel über den Natur- und Heimatschutz (urspr. Art. 24<sup>sexies</sup>, seit 1999 Art. 78 BV) verankert. Für den Bereich des Landschafts-, Ortsbild- und Denkmalschutzes wird darin folgende Selbstverpflichtung des Bundes formuliert: «Der Bund nimmt bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes. Er schont Landschaften, Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler; er erhält sie ungeschmälert, wenn das öffentliche Interesse es gebietet» (Art. 78 Abs. 2 BV). Das Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) konkretisiert diese Verfassungsbestimmung. Art. 5 Abs. 1 NHG verpflichtet den Bund, nach Anhören der Kantone Inventare von Objekten von nationaler Bedeutung zu erstellen.

Konkreten Anlass zur Umsetzung dieser Aufgabe gab die grosse Sorge wegen des rasanten Wachstums der Schweizer Siedlungen nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs. Diese Sorge fand ihren Niederschlag im Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung vom 17. März 1972 (BMR; AS 1972 64), der die Kantone verpflichtete, unter Einhaltung einer sehr kurzen Frist Schutzgebiete auszuscheiden, um wertvolle Siedlungen und Landschaften vor der drohenden Zerstörung durch einen überbordenden Bauboom zu retten. Dies setzte auch den Bund unter Zugzwang, die in Art. 5 NHG geforderten Inventare an die Hand zu nehmen. Der Bundesrat erliess das ISOS mit Verordnung vom 9. September 1981

---

<sup>1</sup> Sibylle Heusser-Keller, Büro für das ISOS, von 1973 bis 2010; inventare.ch GmbH von 2010 bis 2015.

<sup>2</sup> (reflecta ag, 2013), unpubliziert.

(VISOS; SR 451.12).<sup>3</sup> Seiner gesetzlichen Bestimmung entsprechend dokumentiert das ISOS die wertvollsten, landesweit bedeutenden Siedlungen der ganzen Schweiz. Es umfasst heute 1274 Objekte<sup>4</sup> von nationaler Bedeutung.

Obschon das Bundesinventar lediglich Objekte von nationaler Bedeutung beinhaltet, wurden in einem ersten Schritt alle Siedlungen der Schweiz nach der gleichen Methode inventarisiert. Die Gesamtheit der nach gleichen Kriterien inventarisierten Ortsbilder, die deshalb auch einem nachvollziehbaren Quervergleich unterzogen werden konnten, wurde schliesslich nach Ortsbildern von nationaler und solchen von regionaler oder lokaler Bedeutung triagiert.

### 3 Die ISOS-Methode

Der Schweizer Heimatschutz, der sich schon früh für die Belange des Ortsbildschutzes einsetzte, forderte bereits an der Landesausstellung von 1939 ein Ortsbildinventar und unternahm in den 1960er-Jahren selbst einen Versuch, ein solches zu erstellen. Das 1972 präsentierte Resultat stiess allerdings wegen unzureichender Aufnahmekriterien auf breite Kritik.<sup>5</sup> Als der Bund 1973 den Auftrag zur Erstellung des ISOS vergab, existierten demnach noch keine geeigneten, in Wissenschaft und Praxis erprobten Instrumente für eine Bestandsaufnahme von Ortsbildern, welche die gesetzlichen Anforderungen nach NHG<sup>6</sup> erfüllt hätten. Um bei der Umsetzung der Gesetzesvorgabe allen Siedlungen der Schweiz gerecht werden, die national bedeutenden unter ihnen bezeichnen und vergleichbare Ortsbildaufnahmen erbringen zu können, musste eigens ein wissenschaftliches Inventarisierungssystem mit nachvollziehbarem, einheitlichem Kriterienkatalog<sup>7</sup> zur Beurteilung von Ortsbildern geschaffen werden.<sup>8</sup>

#### 3.1 Grundsätze der Aufnahmemethode

Die Entwickler der ISOS-Methode<sup>9</sup> wählten von Anfang an eine breite Betrachtungsweise. Sie beschränkten den Untersuchungsgegenstand nicht auf die traditionellerweise von Denkmalpflege und Heimatschutz bevorzugten Kleinode wie mittelalterliche Städtchen, Bauerndörfer oder Touristenziele, sondern nahmen sich mit einer unvoreingenommenen Haltung des ganzen Siedlungsbestands an.

---

<sup>3</sup> Als erstes wurde das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) erstellt, das der Bundesrat mit Verordnung (VBLN; SR 451.11) vom 10. August 1977 erliess. Auf das ISOS folgte schliesslich das Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz (IVS) mit Verordnung vom 14. April 2010 (VIVS; SR 451.13).

<sup>4</sup> Dies der Stand, wie er am 1. Oktober 2016 in Kraft getreten ist.

<sup>5</sup> (EDI (Hrsg.), Sibylle Heusser-Keller, 1981), S. 3.

<sup>6</sup> Das NHG verpflichtet den Bund nicht nur, Inventare zu veranlassen, sondern stellt an diese auch Mindestanforderungen (Art. 5 Abs. 1 Bst. a.–f.). Sie sollen die Objekte genau umschreiben, ihre nationale Bedeutung begründen, die möglichen Gefahren, denen sie ausgesetzt sind, aufzeigen, bestehende Schutzmassnahmen auflisten, den anzustrebenden Schutz anzeigen und Verbesserungsvorschläge formulieren.

<sup>7</sup> Zur Notwendigkeit, die Bundesinventare nach einer wissenschaftlichen Methode und entsprechenden einheitlichen Kriterien zu erstellen, siehe u. a. (Marti, 2013), S. 7.

<sup>8</sup> Eine detaillierte, mit zahlreichen Beispielen angereicherte Beschreibung der ISOS-Methode, auf die sich der Zusammenschluss in den folgenden Abschnitten (2.1.2–2.1.3) massgebend bezieht, bietet (EDI (Hrsg.), Sibylle Heusser-Keller, 1981), S. 17–50.

<sup>9</sup> An ihr mitgearbeitet haben auf Seite Auftraggeber (damals Bundesamt für Forstwesen) der ETH-Architekt Peter J. Aebi, auf Seite Auftragnehmer die ETH-Architekten Sibylle Heusser-Keller, Alfred Gerber, Walter Hunziker, Urs Krähbühl, Urs Michel und Paul Roman sowie die Kunsthistoriker Hansjörg Heusser und Werner Stutz.

## **Die wichtigsten Beurteilungsansätze**

Das ISOS ist ein Ortsbildinventar. Bei einem solchen ergänzt der Blick auf das Ganze den Blick aufs Detail. Entsprechend beurteilt das ISOS die Ortsbilder in ihrer Gesamtheit. Nicht die Qualität von einzelnen Bauten ist ausschlaggebend, sondern das Verhältnis der Bauten untereinander sowie die Qualität der Räume zwischen den Bauten (Strassen und Plätze, Gärten und Pärke) und das Verhältnis der Siedlung zur Nah- und Fernumgebung.

Das ISOS macht keine Unterschiede zwischen «hoher» und anonymer Architektur; städtische und ländliche Siedlungen werden gleich hoch bewertet. Es macht auch keine Unterschiede zwischen den Bebauungsepochen, die in einem Ortsbild manifest sind. Alle für den Ort wichtigen baulichen Entwicklungsstufen, die zum Zeitpunkt der Aufnahme ein gewisses Mindestalter haben (mehr dazu unter 3.2), werden nach den gleichen Bewertungskriterien beurteilt.

In der Optik der hier angewendeten Methode sind Ortsbilder dynamische Gebilde, die über einen meist langen Zeitraum entstanden sind und sich auch in Zukunft weiterentwickeln werden. Ihre Inventarisierung bietet eine Momentaufnahme. Wichtig bei der Bewertung eines Ortsbilds ist die Ablesbarkeit seines Entwicklungsprozesses bzw. seiner Entwicklungsetappen.

### **Das analytische Konzept**

Das analytische Konzept der ISOS-Aufnahmemethode gründet auf der Prämisse, dass Orte unabhängig von ihrer Grösse nach siedlungsmorphologischen Kriterien in einzelne Ortsbildteile aufgeschlüsselt werden können und dass für vergleichbare Ortsbildteile mit ähnlichen Qualitäten dieselben Massnahmen zur Erhaltung gelten.<sup>10</sup> Der Begriff Ortsbild schliesst dabei sowohl die Bebauung als auch die unbebauten Binnen- und Umgebungsräume einer Siedlung mit ein. Analyse, Vergleich und Bewertung der Ortsbilder erfolgen sowohl nach siedlungstypologischer als auch nach entwicklungstypologischer Betrachtungsweise. Das daraus entstandene Analyse- und Bewertungsinstrument zeigt mit seinen zahlreichen Kategorisierungen und Regeln einen hohen Abstraktionsgrad, welcher der Komplexität der Aufgabe und der Vielfältigkeit des Untersuchungsgegenstands entspricht.

## **3.2 Aufnahmekriterien**

Inventarisiert werden in der Regel nur Dauersiedlungen mit mindestens zehn Hauptbauten und einem Mindestalter von ca. 100 Jahren (Richtwert: in der Erstausgabe der Siegfriedkarte vermerkt und auf der Landeskarte mit Ortsbezeichnung versehen). Berücksichtigt werden all jene Teile eines Ortsbilds, die ein Mindestalter von 30 Jahren haben. Für die nationale Bedeutung sind qualitative Mindestanforderungen definiert (siehe dazu 3.3.4).

## **3.3 Ortsbildanalyse**

Bei der Aufschlüsselung eines Ortsbilds in Ortsbildteile kommen drei Ansätze zur Anwendung:

### **Der räumliche Ansatz**

Das Ortsbild wird unter dem Gesichtspunkt von räumlichen Zusammenhängen betrachtet. Bereiche können aufgrund ihrer topografischen Situation oder weil sie Ähnlichkeiten im Siedlungsmuster oder in den räumlichen Gegebenheiten aufweisen als zusammenhängend betrachtet werden, auch wenn sie keine einheitliche Epochenzugehörigkeit aufweisen.

---

<sup>10</sup> Vgl. dazu (Heusser, 1997), Kap. 1.2, sowie (EDI (Hrsg.), Sibylle Heusser-Keller, 1981), S. 3–6.

## **Der historische Ansatz**

Es wird davon ausgegangen, dass die verschiedenen Wachstumsphasen und Entwicklungsstufen der Ortschaften auch in den heutigen Siedlungsbildern noch ablesbar sind. Zusammenhängende Bereiche, welche aus der gleichen Epoche stammen, werden deshalb als Einheiten betrachtet.

Für Ortschaften ohne historische Wachstumsphasen werden durch diesen Ansatz die Fragen nach dem Zeittypischen und Regionalspezifischen der unterschiedlichen Siedlungsstrukturen und Gebäudeformen abgedeckt.

## **Der Ansatz nach Erhaltungszustand bzw. -ziel**

Als zusammenhängende Einheiten werden letztlich nur Bereiche betrachtet, die einen ähnlichen Erhaltungszustand aufweisen und denen dasselbe Erhaltungsziel zugeordnet werden kann. Dieser Ansatz zielt auf den Grad der Schutzwürdigkeit des Ortsbilds bzw. der Ortsbildteile. Er entspricht der gesetzlichen Forderung (Art. 5 Abs. 1 Bst. e NHG), wonach Inventare nicht nur eine Bestandsaufnahme von Objekten, sondern auch den anzustrebenden Schutz eines Objekts enthalten müssen.

Die gültige Eingrenzung der Ortsbildteile ergibt sich aus der Überlagerung der drei Ansätze, die aber nur selten deckungsgleiche Perimeterverläufe ergeben. Welcher der drei Ansätze letztlich den Ausschlag gibt, muss von Fall zu Fall entschieden werden. Gleichwohl hat der räumliche Ansatz ein Übergewicht gegenüber den anderen.<sup>11</sup>

### **3.3.1 Bewertung der Ortsbildteile**

Die einzelnen Ortsbildteile werden nach insgesamt vier Qualitätskriterien bewertet: Erhaltungszustand, räumliche Qualitäten, architekturhistorische Qualitäten, Stellenwert. Die drei ersten Kategorien betreffen den Eigenwert, der Stellenwert drückt hingegen den relationalen Wert eines Ortsbildteils aus. Der anzustrebende Schutz und damit das Erhaltungsziel eines Ortsbildteils lassen sich aus den ihm zugewiesenen Bewertungen ableiten.

#### **Erhaltungszustand**

Beurteilt wird für bebaute Bereiche die Ursprünglichkeit und der Zustand der Bauten, ihrer Gärten und Umräume sowie ihres Erschliessungsnetzes; für Grünräume die Ursprünglichkeit und der Zustand der Bauten und der Vegetation, der Grad der Verbauung und die Ablesbarkeit des Bezugs zur erhaltenswerten Bebauung.

#### **Räumliche Qualitäten**

Beurteilt wird die Intensität des räumlichen Zusammenhangs innerhalb der Bebauung und der landschaftsarchitektonisch gestalteten Freiräume anhand der Untersuchung des Bezugs der Bauten zueinander, namentlich der Klarheit, in der die Bauten Strassen, Plätze und Grünräume fassen, sowie der räumlichen Ausprägung von landschaftsarchitektonisch gestalteten Freiräumen, der Einheitlichkeit der Bebauung in ihrer Gesamtform und der Varietät im Detail.

#### **Architekturhistorische Qualitäten**

Beurteilt wird, inwiefern die Bebauung und landschaftsarchitektonisch gestaltete Freiräume regionalspezifisch sind und eine bestimmte Epoche deutlich illustrieren.

---

<sup>11</sup> Vgl. dazu (EDI (Hrsg.), Sibylle Heusser-Keller, 1981), S. 30–33.

## **Bedeutung**

Beurteilt wird die Bedeutung des Ortsbildteils in Bezug auf das Ortsbild als Ganzes aufgrund der topografischen Lage oder einer anderen Art der Dominanz wie beispielsweise der Funktion.

## **Erhaltungsziel**

Das ISOS unterscheidet Ortsbildteile mit intrinsischem Wert, denen eines der drei folgenden Erhaltungsziele zugewiesen wird: «Erhalten der Substanz», «Erhalten der Struktur» oder «Erhalten des Charakters», und Ortsbildteile mit extrinsischem Wert, die aufgrund ihrer unmittelbaren Nachbarschaft zu einer erhaltenswerten Bebauung oder zu einem erhaltenswerten Freiraum eine sorgfältige Behandlung verlangen.

Über die kategorisierten Erhaltungsziele hinaus formuliert das Inventar auch spezielle Erhaltungshinweise oder Empfehlungen zu einzelnen Ortsbildteilen. Sie machen Aussagen darüber, was in den einzelnen Ortsbildteilen konkret zu vermeiden oder was zu fördern wäre, präzisieren einzelne Erhaltungsziele oder empfehlen Vertiefungsstudien.

### **3.3.2 Bewertung des Ortsganzen**

Die Beurteilung des eigentlichen Inventarobjekts, des ganzen Ortsbilds also, erschliesst sich aus den Qualitäten der einzelnen Ortsbildteile. Diese werden aber bei der Würdigung und Beschreibung des Ortsbilds nicht einfach aufsummiert. Neben dem Eigenwert der einzelnen Ortsbildteile spielt auch der Beziehungswert zwischen den Ortsbildteilen eine Rolle. Darüber hinaus wird auch der Gesamteindruck zu einem Ortsbild veranschlagt. Für die Qualifikation des Gesamtortsbilds sind drei Kriteriengruppen massgebend: Lagequalitäten; Räumliche Qualitäten; Architekturhistorische Qualitäten.

### **3.3.3 Vergleichbarkeit der Orte untereinander**

Zwecks Gleichbehandlung aller Siedlungsvorkommen in der Schweiz vermeidet die Bewertungssystematik des ISOS einen direkten Vergleich zwischen ruralen und urbanen Siedlungstypen. Ein Vergleichsraster garantiert, dass nur vergleichbare Siedlungen einander gegenübergestellt werden, weshalb jede Siedlung aufgrund ihrer Beschaffenheit einer der Vergleichsrastereinheiten Weiler, Dorf, Verstädertes Dorf, Kleinstadt/Flecken, Stadt oder Spezialfall zugeordnet wird. Ein Vergleich zwischen den Orten findet nur innerhalb derselben Vergleichsrastereinheit statt: Weiler werden mit Weilern, Dörfer mit Dörfern etc. verglichen. Die Vergleichsrastereinheit Spezialfall versammelt sämtliche baulichen Anlagen, die keinem der anderen Siedlungstypen eindeutig zugeordnet werden können. Spezialfälle sind nicht unmittelbar miteinander vergleichbar, sondern nur über ihre Subkategorisierung als «Badeort», «Industrieort», «Kloster, Wallfahrtsort» etc.

### **3.3.4 Kriterien für die nationale Bedeutung**

Für die nationale Bedeutung sind die topografischen, räumlichen und architekturhistorischen Qualitäten des Ortsbilds ausschlaggebend. Aufnahme ins Bundesinventar finden lediglich Orte von aussergewöhnlicher Qualität, deren Bedeutung über Regions- und Kantonsgrenzen oder gar über die Landesgrenze hinaus ausstrahlt.



## 3.4 Publikationskonzepte

Art. 2 VISOS verpflichtet das Eidgenössische Departement des Innern (EDI), die Veröffentlichung des ISOS zu besorgen. Die Ortsbilder von nationaler Bedeutung werden entsprechend in gesonderten Publikationen dokumentiert.

### 3.4.1 Das ISOS als Loseblätter

Bis 1979 wurden die Inventare in der sogenannten Langfassung erstellt. Dabei wurde nicht nur ein zusammenfassender Beschrieb des Ortsbilds erstellt, in dem die Zusammenhänge der einzelnen Ortsbildteile erläutert wurden, sondern es gab zusätzlich für jeden einzelnen Ortsbildteil eine separate Beschreibung. Zusammen mit den Daten und Fakten zur Gemeinde, den zahlreichen Karten-, Plan- und Fotounderlagen sowie der Planlegende bildete die Langfassung bereits bei Kleinstorten ein beachtliches Konvolut.<sup>12</sup> Die Handhabung des Inventars wurde als umständlich empfunden. Die wichtigste Zielgruppe des Inventars, Denkmalpfleger, Planer und Architekten, beschränkten sich in der Praxis auf die Verwendung von Ortsbeschrieb und Plan. Abgesehen von der schwierigen Handhabung erschwerte diese Fassung, welche die Zerstückelung des Orts durch die gesonderten Beschriebe der einzelnen Ortsbildteile akzentuierte, die Sicht auf das Ortsganze. Das Inventar zielt auf die Gesamtbeurteilung eines Orts, dessen Aufgliederung stellt lediglich das (analytische) Mittel zum Zweck dar.

### 3.4.2 Das ISOS in Buchform

Auf Anregung Dr. Gerhard Schuweys, des ehemaligen persönlichen Beraters von Bundesrat Hans Hürlimann und späteren Direktors des Bundesamtes für Bildung und Wissenschaft, wurde Anfang der 1980er-Jahre die Publikation der Ortsbilder von nationaler Bedeutung vom Loseblattsystem in Bundesordnern in die Buchform überführt. In Zusammenhang mit den Konzeptarbeiten für die Publikation des ersten Bandes der ISOS-Publikationsreihe (Kanton Genf) entstand die sogenannte Kurzfassung der Ortsbildaufnahmen.<sup>13</sup> Die gesonderten Beschreibungen zu den Ortsbildteilen wurden dabei zusammen mit der Nummerierung auf dem Plan und den Bewertungskategorien in einer Tabelle, Planlegende oder L-Blatt genannt, synthetisiert. Ausserdem enthält die Kurzfassung einen zusammenhängenden Beschrieb für das Ortsganze, in dem nebst den für das Siedlungswachstum relevanten Ereignissen aus der Ortsgeschichte (unter dem Titel «Siedlungsentwicklung») auch die räumlichen Verhältnisse im Ort beschrieben und die Zusammenhänge zwischen Ortsbildteilen dargelegt werden (unter dem Titel «Die wichtigsten Ortsbildteile»). Darüber hinaus enthalten die Aufnahmen der Kurzfassung ein Kurzporträt des Ortsbilds mit einem Vergleich zwischen Erstausgabe der Siegfriedkarte und aktueller Landeskarte, eine Fotoreportage, die Qualifikation des Gesamtortsbilds und zum Schluss spezielle Erhaltungshinweise.

Mit der Publikation des ISOS zum Kanton Bern erschienen ab 1998 die ersten komplett digital hergestellten Bände in der ISOS-Reihe. Die Umstellung auf Desktop-Publishing wurde auch für die Erarbeitung eines neuen Publikationskonzepts genutzt, das sowohl eine Verbesserung

---

<sup>12</sup> Für eine detaillierte Präsentation der ursprünglichen Informationsträger siehe Kap. 3.1 Das Aufnahmeinstrument in (EDI (Hrsg.), Sibylle Heusser-Keller, 1981), S. 52f.

<sup>13</sup> (Heusser, 1997), Kap. 1.4, S. 8.

der Lesbarkeit<sup>14</sup>, der grafischen Qualität der Pläne und der Fotodokumentationen<sup>15</sup> als auch einige inhaltliche Anpassungen<sup>16</sup> mit sich brachte. Dieses neue Konzept, das im Wesentlichen bis zur Fertigstellung der Buchreihe beibehalten wurde, berücksichtigte unter anderem die Resultate einer 1996 unter regelmässigen Nutzern des Inventars durchgeführten Umfrage. Die 100 angeschriebenen Architekten, Planer, Denkmalpfleger oder mit dem ISOS arbeitenden Behördenvertreter beanstandeten insbesondere die Lesbarkeit des Inventars. Die streng systematisierte Darstellungsweise der Aufnahmeresultate, die sich aufgrund ihres hohen Differenzierungsgrads vor allem an Fachleute richtet, wurde als schwierig und für Fachkundige als nicht geeignet eingeschätzt. Trotz der hohen Komplexität des Instruments sprach sich nur eine kleine Minderheit für eine Vereinfachung der Aufnahmemethode aus. Die Mehrzahl der Veränderungsvorschläge zielte vielmehr auf eine Aufbesserung der grafischen Darstellung insbesondere der Pläne, der Planlegende und der Fotodokumentationen ab unter Beibehaltung des hohen Abstraktionsgrads. Einige regten an, parallel zu den herkömmlichen Aufnahmen für Fachleute eine beispielhafte Populärfassung für einige wenige Ortsbilder pro Kanton zu erstellen.<sup>17</sup> Die grafisch-gestalterischen Verbesserungsvorschläge aus der Umfrage flossen in das neue, von einem spezialisierten Grafikbüro<sup>18</sup> entwickelte Layout, in dem die Bücher fortan erschienen, ein. Modifiziert wurde aber nicht nur das Erscheinungsbild, auch die meisten der (wenigen) aus der Umfrage resultierenden Anregungen zur inhaltlichen Verbesserung der Aufnahmen, insbesondere der beschreibenden Texte, fanden ihren Niederschlag in den künftigen Publikationen.

Die Aufnahmen der letzten zwei Jahrzehnte zeigen eine klare Tendenz auf: «Mehr Ortsbild, weniger Einzelobjekt»<sup>19</sup>. Tatsächlich weisen die neueren Aufnahmen deutlich weniger Einzelobjekte und noch viel weniger Störfaktoren auf als die älteren. In den seit 1997 klarer aufgebauten und strukturierten Ortsbeschreibungen ist die Textlänge der historischen Angaben zum Ort generell kürzer geworden, geschildert werden ausschliesslich die wichtigsten, für die bauliche Entwicklung der Siedlung relevanten Ereignisse. Im Gegenzug wurde die Beschreibung des Orts, wie er sich zum Zeitpunkt der Aufnahme präsentiert, ausgebaut. Das Hauptgewicht der Aufnahme liegt auf der Darlegung der räumlichen Gegebenheiten des gesamten Ortsbilds und der Hervorhebung der entsprechenden Qualitäten.

### 3.5 Anpassung

Trotz dem revidierten und verbesserten Erscheinungsbild in den neueren ISOS-Publikationen wurde das Inventar auch in der Folge von vielen Nutzern als wenig zugänglich bezeichnet. Die Inkraftsetzung des Bundesgesetzes vom 5. Oktober über Geoinformation (GeoIG; SR 510.62) und der entsprechenden Verordnung vom 21. Mai 2008 über Geoinformation (GeoIV; SR

---

<sup>14</sup> So enthält das Porträt einer jeden Ortsbildaufnahme seither nebst dem Kartenvergleich auch eine Flugaufnahme, einen Kurztext zu den Hauptcharakteristika und die Qualifikation des Orts.

<sup>15</sup> Diese wurden um den sogenannten Fotoplan erweitert, der für jedes Foto Standort und Aufnahmerichtung angibt.

<sup>16</sup> Als wichtigste ist die Reduktion der Hinweise, Störfaktoren und schützenswerten Einzelelemente zu nennen.

<sup>17</sup> Diesem Wunsch wurde einige Jahre später durch die regelmässige Online-Publikation des sogenannten Ortsbilds des Monats – es handelte sich um eine auf wenige prägnante textliche Inhalte und aussagekräftige Bilder reduzierte Präsentation eines kurz zuvor in Buchform publizierten Ortsbilds – auf der Homepage des Büros für das ISOS entsprochen.

<sup>18</sup> Atelier Markus Bruggisser in Zürich.

<sup>19</sup> So lautete eine der Forderungen aus der Befragung, siehe (Heusser, 1997), Kap. 1.4.4, S. 1.

510.620) bildete den Ausgangspunkt einer weiteren Überarbeitung des Publikationskonzepts<sup>20</sup>. Als zuständige Stelle für das ISOS warf das BAK die Frage nach einer möglichen Vereinfachung in der Darstellung zwecks Erreichung einer grösseren Breitenwirkung nochmals auf. Die in dieser Frage angerufenen Eidgenössische Kommission für Denkmalpflege (EKD) und Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) betonten in ihrer 2008 gemeinsam verfassten Stellungnahme<sup>21</sup>, dass auf eine radikale Neuausrichtung oder massive Vereinfachung der Aufnahmemethode zu verzichten und die Grundsätze des Inventars beizubehalten seien. Gleichwohl sahen die Kommissionen bei einzelnen Ortsbildteilen, deren Kategorisierung und Bewertung sowie bei untergeordneten Elementen der Aufnahmen ein gewisses Vereinfachungspotenzial.

Wie schon aus der Befragung von 1996 kam auch von den Kommissionen der Wunsch, Aufnahmeplan und Planlegenden leserfreundlicher zu gestalten. Die Überlegungen der Kommissionen wurden eingehend diskutiert, auch im Hinblick auf die Konsequenzen, welche die Änderungen mit sich bringen würden.<sup>22</sup>

Im Jahr 2010 berief das BAK eine Arbeitsgruppe ein, deren Aufgabe es war, einen konkreten Vorschlag für die Vereinfachung des Inventars zu erarbeiten.<sup>23</sup> Erklärte Ziele der Vereinfachung waren:<sup>24</sup>

- leichter verständliche Systematisierung;
- klarere Darstellung der Resultate;
- Integration der neuen technischen Möglichkeiten (Geoinformation, Internet);
- Erhöhung der Nachführungsfrequenz.

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe schlugen verschiedene Lösungen vor, um die Systematik stringenter zu machen. Für viele Darstellungsprobleme, die das analoge, ausserordentlich synthetische und in seiner Darstellungsweise wenig hierarchische ISOS so schwer verständlich machten, wurde ein Konzept entwickelt. Die Grundidee war, die zahlreichen, unterschiedlich wichtigen Planelemente und ihre Bedeutung nicht alle auf einmal anzuzeigen, sondern den Detaillierungsgrad der angezeigten Informationen nach Zoomfaktor anzupassen.

Die Arbeitsgruppe war sich bei der Erarbeitung der Anpassungsvorschläge einig, dass auf keinen Fall auf den hohen Differenzierungsgrad der ISOS-Aufnahmemethode während der Inventarisierungsarbeit, d. h. bei der Analyse der Ortsbilder, verzichtet werden dürfe, weil dies zwangsläufig zu einer Banalisierung der Aussagen führen würde. Der Zeitaufwand für die Inventarisationsarbeit konnte sich demnach allein durch die Änderungen nicht reduzieren lassen. Die Arbeitsgruppe kam zum Schluss, dass die für die Anerkennung und Glaubwürdigkeit des Inventars unerlässliche Beschleunigung des Aktualisierungsrhythmus durch begleitende Massnahmen bewerkstelligt werden musste. So wurde vorgeschlagen, in Zukunft beispielsweise auf die äusserst zeitaufwendige Erarbeitung der kantonalen Übersichten, in denen bisher die siedlungsrelevanten Informationen zu den verschiedenen Regionen der Schweiz gesammelt und kantonsweise publiziert wurden, zu verzichten.

---

<sup>20</sup> Gemäss Anhang 1 GeolV bildet das ISOS einen Geobasisdatensatz des Bundesrechtes (Identifikator 25) mit Zugangsberechtigungsstufe A. Es muss entsprechend georeferenziert zugänglich gemacht werden.

<sup>21</sup> (ENHK/EKD, 2008).

<sup>22</sup> (Büro für das ISOS, Inventaristinnen und Inventaristoren, 2009).

<sup>23</sup> Die Arbeitsgruppe bestand aus Vertretern und Vertreterinnen des BAK, des Bundesamts für Raumentwicklung ARE sowie der Firmen inventare.ch GmbH und Eisenhut Informatik AG. Es fanden insgesamt zehn mehrstündige Sitzungen zwischen dem 10. März und dem 7. Dezember 2010 statt.

<sup>24</sup> Siehe dazu insbesondere (BAK, HSDP, Marcia Haldemann, 2010), Trakt. 3, S. 2.

Auf der Grundlage der Stellungnahme der eidgenössischen Fachkommissionen ENHK und EKD und der Ergebnisse der Arbeitsgruppe 2010 liess das BAK 2015 ein Rechtgutachten<sup>25</sup> erstellen, um den Handlungsspielraum bei der Umsetzung der Methoden Anpassungen abzuklären. Dabei war dem Umstand Rechnung zu tragen, dass während längerer Zeit ISOS-Aufnahmen nach bisheriger Methode und solche, die nach angepasster Methode erstellt werden, nebeneinander bestehen werden.

Das Gutachten kam u.a. zu folgenden Schlussfolgerungen:

1. Der Umsetzung der Vereinfachungsvorschläge steht nichts entgegen, sofern auch in «Zukunft eine nach einheitlichen, systematischen sowie allgemein anerkannten wissenschaftlichen Kriterien vorgenommene Erfassung, Bewertung und Zusammenstellung der massgebenden Schutzobjekte (Ortsbilder bzw. Ortsbildteile) und eine entsprechende Formulierung der Erhaltungsziele»<sup>26</sup> gewährleistet ist.
2. Die Details zur Methode sind in einer «Weisung zum ISOS» zu beschreiben. Weil dieses Dokument den Charakter einer Verordnungsvorschrift haben wird, eignet sich der Begriff «Weisung» besser als «Erläuterung»<sup>27</sup>.

Das BAK erarbeitete 2016 ein Anpassungskonzept und stellte dieses den direkt betroffenen Bundesämtern, Kantons- und Fachorganisationen im Rahmen einer informellen fachlichen Anhörung vor.<sup>28</sup> Den Anliegen und Inputs der internen und externen Stellen konnte mehrheitlich entsprochen werden.<sup>29</sup> In der ersten Jahreshälfte 2017 wurden die vorgeschlagenen Methoden Anpassungen unter Berücksichtigung der Resultate der Fachanhörung im Rahmen eines Pilotprojekts in der Praxis erprobt. Zur Illustration des Ergebnisses der Anpassungsarbeiten erhielten die angehörten Kreise im Sommer 2017 zwei Beispiele aus dem Pilotprojekt. Die Rückmeldungen der begrüssteten Stellen fielen überwiegend positiv aus.<sup>30</sup> Die angepasste Methode wurde schliesslich mit einem Entsprechungsschlüssel zur ursprünglichen Methode der 1970er-Jahre am 1. Dezember 2017 in einer Weisung des EDI<sup>31</sup> festgeschrieben.

Künftig werden die bisher ausschliesslich in Druckform erschienenen Ortsbildaufnahmen ebenfalls in Form von Geodaten auf dem Geoportal des Bundes<sup>32</sup> publiziert.

---

<sup>25</sup> (Marti, 2016), siehe Anhang.

<sup>26</sup> Ebd., S. 16.

<sup>27</sup> Ebd., S. 12.

<sup>28</sup> Angehört wurden die Eidgenössische Kommission für Denkmalpflege EKD, die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission ENHK, das Bundesamt für Raumplanung ARE, das Bundesamt für Strassen ASTRA, das Bundesamt für Bevölkerungsschutz BABS, das Bundesamt für Umwelt BAFU, das Bundesamt für Energie BFE, die Konferenz der Schweizer Denkmalpfleger und Denkmalpflegerinnen KSD, die Konferenz Schweizerischer Kantonsarchäologen und Kantonsarchäologinnen KSKA, die Kantonsplanerkonferenz KPK, der Bund Schweizer Architekten BSA, der Fachverband Schweizer Raumplaner FSU, die Schweizer Sektion des International Council for Monuments and Sites ICOMOS, der Schweizerische Ingenieur- und Architektenverein SIA, der Schweizer Heimatschutz SHS, die Nationale Informationsstelle zum Kulturerbe NIKE, die Stiftung Landschaftsschutz Schweiz SL und der Verein für Landesplanung VLP-ASPAN.

<sup>29</sup> (BAK, 2017), siehe Anhang.

<sup>30</sup> Nachdem die Einwände des ARE anlässlich eines Treffens besprochen werden konnten, verblieben einzig mit der Kantonsplanerkonferenz (KPK) gewisse Differenzen.

<sup>31</sup> (EDI, 2017).

<sup>32</sup> <https://map.geo.admin.ch>.

## 4 Umsetzung des ISOS

### 4.1 Rechtswirkung des ISOS auf Bundesstufe

Gestützt auf Art. 5 NHG hat der Bundesrat bisher drei Bundesinventare durch Verordnung erlassen (siehe Kapitel 2). Gemäss Art. 6 Abs. 1 NHG verdient ein Objekt, das in ein Bundesinventar aufgenommen wurde, in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung. Ein Abweichen von dieser Erhaltung ist bei Erfüllung einer Bundesaufgabe zwar möglich, aber nur, «wenn ihr gleich- oder höherwertige Interessen von nationaler Bedeutung entgegenstehen»<sup>33</sup>. Demnach kommt der Abwägung zwischen den im ISOS angedeuteten Erhaltungsinteressen und weiteren Interessen (z. Bsp. Nutzungsinteressen) grösste Bedeutung zu.<sup>34</sup>

### 4.2 Rechtswirkung des ISOS auf Kantons- und Gemeindestufe

Gemäss Art. 78 Abs. 1 BV sind grundsätzlich die Kantone für den Natur- und Heimatschutz zuständig. Die für den Bund geltende Selbstbindung und damit direkte Wirkung des ISOS kann aus dem NHG nicht auch für Kantone, Gemeinden oder Private abgeleitet werden. Lange blieb umstritten, ob die Bundesinventare auch ausserhalb der Erfüllung einer Bundesaufgabe beachtet werden müssen. Eindeutig war die Rechtslage des ISOS nur in jenen Kantonen, die in ihrem eigenen Recht darauf Bezug nahmen. In Bezug auf das Bundesinventar ergab eine Umfrage aus den Jahren 2000/01, welche das Büro für das ISOS im Auftrag des BAK durchführte, dass das ISOS in 18 Kantonen in der Richtplanung und in den entsprechenden Umsetzungsvorschriften als Grundlage erwähnt war. Genf reagierte als einziger Kanton nicht auf die Umfrage. In den Kantonen Waadt und Zug war das ISOS erst nach der Erstellung des Richtplans fertiggestellt und entsprechend (noch) nicht erwähnt worden. Bern, Freiburg, Graubünden, Jura und Uri hatten das ISOS in der kantonalen Heimatschutzgesetzgebung verankert.<sup>35</sup>

#### Der Bundesgerichtsentscheid Rüti

Mit dem Bundesgerichtsentscheid (BGE) in Sachen Rüti aus dem Jahr 2009<sup>36</sup> wurde jedoch bestätigt, dass die Bundesinventare nach Art. 5 NHG auch bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben Rechtskraft entfalten. Das Bundesgericht entschied, die Bundesinventare kämen ihrer Natur nach Sachplänen und Konzepten im Sinne von Art. 13 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG; SR 700) gleich und seien als solche auch von den Kantonen und Gemeinden zu berücksichtigen.<sup>37</sup> Für die Kantone und Gemeinden bedeutet dies, dass sie die Aussagen des ISOS auch ausserhalb der Erfüllung von Bundesaufgaben im kantonalen und kommunalen Recht berücksichtigen müssen. Auf welche Art und Weise sie das tun, ist jedoch grundsätzlich ihnen überlassen, sofern sich aus dem Bundesrecht keine spezifischen Anforderungen ergeben.<sup>38</sup> Die Berücksichtigungspflicht

---

<sup>33</sup> Art. 6 Abs. 2 NHG.

<sup>34</sup> Für weiterführende Angaben zur Berücksichtigung der Bundesinventare bei Bundesaufgaben siehe (ARE, ASTRA, BAFU, BAK (Hrsg.), 2012), S. 5f.

<sup>35</sup> Vgl. (Büro für das ISOS, Sibylle Heusser, 2001), Kap. 1.2, S. 2f.

<sup>36</sup> BGE 135 II 209, E. 2.1.

<sup>37</sup> (ARE, ASTRA, BAFU, BAK (Hrsg.), 2012), S. 7.

<sup>38</sup> Ebd., S. 6.

hat 2010 in allen drei Verordnungen zu den Bundesinventaren nach Art. 5 NHG ihre Verankerung gefunden.<sup>39</sup> Als Fachinventar nach wissenschaftlicher Methode unterscheidet sich das ISOS aber grundsätzlich nach wie vor von Planungserlassen mit behördenverbindlichen Festsetzungen.

Im Anschluss an den BGE Rütli hat das BAK 2010 eine Umfrage bei den kantonalen Fachstellen Denkmalpflege bezüglich dieser Berücksichtigung des Bundesinventars durchgeführt.<sup>40</sup> Von den 23 Kantonen, die auf die Umfrage reagiert haben, sagten 10 (43,5%), dass das ISOS entweder namentlich (4) oder implizit (6), also durch die Verwendung von Bezeichnungen wie «Ortsbilder von nationaler Bedeutung» oder «Schutzobjekte von Bundesinventaren» etc., in den einschlägigen kantonalen Gesetzen und Verordnungen erwähnt war. Ungleich höher war die Erwähnungsquote des Inventars, nämlich 74%, in den kantonalen Richtplänen. In 17 der 23 Kantone war das ISOS darin behördenverbindlich verankert.<sup>41</sup>

Im Jahr 2016, als die Umfrage in ähnlicher Weise wiederholt wurde<sup>42</sup>, war das ISOS in 20 der 21 Kantone, die eine Rückmeldung gaben, in den Richtplänen erwähnt, was einer Quote von 95% entspricht. Nur im Richtplan von Appenzell Ausserrhoden war das ISOS nicht namentlich genannt – hier waren lediglich die «Ortsbilder von nationaler Bedeutung» erwähnt – und hatte entsprechend keinen behördenverbindlichen Status. 11 der 21 Kantone gaben an, dass das ISOS zusätzlich zur Erwähnung im Richtplan entweder namentlich (2) oder implizit (9), d. h. durch Formulierungen wie «Ortsbilder von nationaler Bedeutung» oder «Schutzobjekte von Bundesinventaren» etc., in die kantonale Gesetzgebung Eingang gefunden hat. Die Natur- und Heimatschutzgesetze der Innerschweizer Kantone Glarus und Uri besagen beispielsweise, dass Objekte von nationaler Bedeutung ohne weiteres auch Bestandteil des kantonalen Inventars sind. Zusätzlich zur Frage nach der Erwähnung in der Richtplanung und/oder Gesetzgebung wurde 2016 auch in Erfahrung gebracht, ob Ortsbildern von regionaler und lokaler Bedeutung auf Kantonebene eine Rechtskraft erwachsen ist. Dazu machten lediglich 17 der 21 antwortenden Kantone eine Aussage. 9 davon vermeldeten ein klares Nein, 7 gaben an, dass vor allem die regional, seltener auch die lokal eingestufteten Ortsbilder indirekt über die behördenverbindliche Verankerung in der kantonalen und regionalen Richtplanung und nicht selten auch in der kommunalen Nutzungsplanung eine gewisse Rechtskraft erlangt haben. Genf war der einzige Kanton, der mit Ja antwortete. Dort regeln die Gesetze zur Raumplanung (LaLAT) und zum Bau (LCI) den Umgang mit den lokal und regional eingestufteten Ortsbildern.<sup>43</sup>

## 5 Rezeption des ISOS

Die Bekanntheit des ISOS hielt sich lange in engen Grenzen. Zwar informierte das BAK die Öffentlichkeit nach Abschluss der Arbeiten in einer Region oder in einem ganzen Kanton jeweils über Stand, Inhalt und Wirkung des Bundesinventars. Genauso wie die sporadisch erscheinenden Presseartikel zum ISOS erreichten diese Informationen stets nur einen kleinen Kreis von Interessenten, vorwiegend Fachleute in denkmalpflegerischen oder raumplanerischen Tätigkeiten. Ein wichtiger Grund für die geringe Beachtung lag mit Sicherheit in der

---

<sup>39</sup> In der VISOS in Art. 4a: «Die Kantone berücksichtigen das ISOS bei der Erstellung ihrer Richtpläne nach den Art. 6–12 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979.»

<sup>40</sup> (Rundschreiben an die Kantone zu Anwendung und Wirkung ISOS, 2010).

<sup>41</sup> (Auswertung Umfrage zu Anwendung und Wirkung ISOS in den Kantonen, 2010).

<sup>42</sup> (Rundschreiben zu Anwendung und Wirkung ISOS in den Kantonen, 2016).

<sup>43</sup> (Auswertung Umfrage zu Anwendung und Wirkung ISOS in den Kantonen, 2016).

unbestimmten Rechtslage, welche für die Bundesinventare nach Art. 5 NHG ausserhalb der Erfüllung von Bundesaufgaben bis zum BGE Rüti herrschte. Seither ist die Aufmerksamkeit gegenüber dem ISOS auf allen Staatsebenen, aber auch aufseiten betroffener Grundeigentümer erheblich gestiegen. Im Zusammenhang mit aktuellen Herausforderungen und den entsprechenden Entwicklungen in anderen Sektorpolitiken (z. B. die Erarbeitung der Energiestrategie 2050 oder die Revision des RPG) wurde der Ortsbildschutz und damit Instrumente wie das ISOS bisweilen kontrovers diskutiert. Öffentliche Debatte und politische Vorstösse auf Bundesebene und kantonaler/kommunaler Ebene stellten die Natur, den Umfang und die Anwendung des ISOS im Zusammenhang mit anderen Sektorpolitiken in Frage. Dem Bundesrat wurden insbesondere Fragen zu den folgenden Themen unterbreitet:<sup>44</sup>

## 5.1 Die ENHK und ihre Aufgabe als Gutachterin

Am 1. März 2012 reichte die FDP-Liberale Fraktion die Motion (Mo) 12.3069 FDP-Liberale Fraktion *Die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission und ihre Aufgabe als Gutachterin*<sup>45</sup> mit folgendem Wortlaut im Nationalrat ein:

### 5.1.1 Eingereichter Text

«Der Bundesrat wird beauftragt, dem Parlament folgende Änderung des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz zu unterbreiten:

Art. 6 Abs. 2

Ein Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung im Sinne der Inventare darf bei Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden, wenn öffentliche Interessen des Bundes oder der Kantone oder eine umfassende Interessenabwägung dafür sprechen.

Art. 7 Abs. 3

Das Gutachten bildet eine der Grundlagen für die Entscheidbehörde, welche es in ihre Gesamtinteressenbeurteilung einbezieht und würdigt.»

### 5.1.2 Begründung

«Bewilligungsverfahren haben einen bremsenden Einfluss auf die Realisierung von Projekten, insbesondere im Bereich der erneuerbaren Energien. In diesen Verfahren müssen die Projekte je nach Technologie aufwendige Verfahren auf kommunaler, kantonaler und eidgenössischer Stufe durchlaufen, in welche verschiedenste Ämter und Stellen involviert sind, so auch die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK). Demokratisch gewählte Behörden (Gemeinderäte, Regierungsräte, Gerichte) dürfen heute von den Schlussfolgerungen eines ENHK-Gutachtens kaum noch abweichen. Dieser Zustand kann nicht mehr länger akzeptiert werden. Das Gutachten der ENHK soll künftig zwar eine gewichtige, jedoch nicht allein ausschlaggebende Entscheidungshilfe sein. Kantonale öffentliche Interessen sollen den Interessen an der Erhaltung der Schutzobjekte gegenübergestellt werden. Eine Abwägung gegen die Interessen des Bundes und der Kantone soll zeigen, ob ein Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung eines Objektes von nationaler Bedeutung geboten ist. Nur mit einer solchen Gesamtinteressenabwägung kann namentlich der kantonalen Richtplanung, aber

---

<sup>44</sup> [www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/curia-vista](http://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/curia-vista).

<sup>45</sup> (FDP-Liberale Fraktion, 2012).

auch den im öffentlichen Interesse stehenden Bauvorhaben zum Durchbruch verholfen werden. Es geht nicht an, dass weiterhin eine vom Bundesrat bezeichnete und nicht vom Volk legitimierte Kommission ein derartiges Gewicht besitzt, insbesondere wenn kantonale Entscheidungen in einem demokratischen Prozess zustande gekommen sind. Zusammenfassend darf ein Gutachten der ENHK in der Interessenabwägung nicht automatisch höher gewichtet werden als die Ansichten der lokalen und kantonalen Behörden. Dies soll insbesondere bei Energieprojekten gelten, welche den Ausbau der erneuerbaren Energien oder die energetische Sanierung von Gebäuden zum Ziel haben.»

Der Bundesrat nahm am 16. Mai 2012 die folgende Stellung:

### **5.1.3 Stellungnahme des Bundesrats**

«Die nach Anhören der Kantone vom Bundesrat erlassenen Inventare nach Artikel 5 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) enthalten Landschaften, Ortsbilder und historische Verkehrswege von nationaler Bedeutung. Deren Erhaltung liegt im nationalen Interesse. Artikel 6 Absatz 2 NHG sieht folgerichtig vor, dass ein Eingriff, welcher die Erhaltung eines solchen Objektes in schwerwiegender Weise beeinträchtigen könnte, von der zuständigen Entscheidbehörde nur in Erwägung gezogen werden darf, wenn auch das Vorhaben im nationalen Interesse liegt. Führt hingegen das Vorhaben nur zu einer leichten Beeinträchtigung des Inventarobjektes, so ist nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichtes ein Eingriff auf der Basis einer umfassenden Interessenabwägung auch dann möglich, wenn dem Vorhaben bloss kantonale oder kommunale Bedeutung zukommt.

Zu Artikel 6 Absatz 2 NHG (Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung): Die Versorgung des Landes mit Energie entspricht unzweifelhaft einem nationalen Interesse. Dabei kommt der Nutzung erneuerbarer Energie ein besonderer Stellenwert zu. Daraus kann jedoch nicht geschlossen werden, dass auch jeder einzelnen Anlage zur Nutzung von erneuerbarer Energie automatisch nationale Bedeutung zukommt. Der Bundesrat prüft im Moment im Rahmen der Energiestrategie 2050, in welchen Fällen der Nutzung erneuerbarer Energien ein nationales Interesse beizumessen und ob und gegebenenfalls wie dies gesetzlich zu verankern ist.

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates hat die Wirkung des auf Artikel 5 NHG basierenden Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) untersucht. Sie hat mit Bericht vom 3. September 2003 (BBI 2004 777) festgestellt, dass das BLN die erwartete Wirkung nicht erzielt habe, und Empfehlungen zur Verbesserung der Wirkung formuliert. Der Bundesrat stimmte am 15. Dezember 2003 (BBI 2004 873) der Schlussfolgerung und den Empfehlungen zu und beauftragte das UVEK (Bafu) mit deren Umsetzung. Diese Arbeiten sind noch im Gang.

Die geforderte Revision von Artikel 6 Absatz 2 NHG führt nun aber nicht zur angestrebten Verbesserung der Wirkung des BLN oder der anderen Inventare nach Artikel 5 NHG, sondern im Gegenteil zu einer Schwächung. Sie würde dazu führen, dass auch Einzelvorhaben, denen keine nationale Bedeutung zukommt, ein Objekt von nationaler Bedeutung schwerwiegend beeinträchtigen dürften.

Hinzuweisen ist überdies darauf, dass Natur- und Heimatschutzanliegen in einem potenziellen Konflikt nicht nur mit der Nutzung von erneuerbaren Energien stehen, sondern auch mit anderen Vorhaben. In der vorliegenden Motion wird das Begehren hauptsächlich mit den Konflikten beim Ausbau der erneuerbaren Energien begründet, der Vorschlag hätte aber über diesen Bereich hinausgehende, in ihrer Konsequenz nicht absehbare Wirkungen.



Dem Bundesrat ist bewusst, dass die Nutzung erneuerbarer Energien an Wichtigkeit zugenommen hat. Gerade deshalb wird er in der Energiestrategie 2050 die nötigen Vorgaben machen. Daher sind etwa Gebietsausscheidungen für erneuerbare Energien in kantonalen Richtplänen vorgesehen. Daneben wird mit der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) die Anwendung von Artikel 6 Absatz 2 NHG diskutiert. Weil jedoch die Motion darüber hinausgeht, ist sie in diesem Punkt abzulehnen. Der Bundesrat behält sich für den Fall der Annahme im Erstrat vor, im Zweirat einen Abänderungsantrag zu stellen.

Zu Artikel 7 Absatz 3 NHG (Gutachten): Im Rahmen der Interessenabwägung bilden die Gutachten der ENHK und der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege bereits heute eine von mehreren Grundlagen für die korrekte Abwägung der Schutz- und Nutzungsinteressen durch die Entscheidbehörde. Die beantragte Ergänzung von Artikel 7 NHG würde dies auf Gesetzesstufe präzisieren. Sie ist daher zu begrüssen.»

Der Bundesrat beantragte am 16. Mai 2012 betreffend Artikel 6 Absatz 2 NHG die Ablehnung und betreffend Artikel 7 Absatz 3 die Annahme der Motion. Am 26. September 2013 wurde das Geschäft ausgesetzt, bis die Vorlage zur parlamentarischen Initiative (Pa. Iv.) 12.402 Eder *Die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission und ihre Aufgabe als Gutachterin*<sup>46</sup> dem Ratsplenum vorgelegt wird. Am 5. Mai 2014 wurde die Motion abgeschrieben, weil seit mehr als zwei Jahren hängig.

## **5.2 Energiewende. Bewilligungsverfahren, Bundesinventare und ENHK**

Am 16. März 2012 reichte Ständerat Pirmin Bischof die Interpellation (Ip) 12.3319 Bischof *Energiewende. Fragen zu Bewilligungsverfahren, Bundesinventaren und ENHK*<sup>47</sup> mit folgendem Wortlaut ein:

### **5.2.1 Eingereichter Text**

«Die Energiewende und die Bahn- und Strasseninfrastruktur erfordern in den nächsten Jahren erhebliche planerische und bauliche Massnahmen. Die Bewilligungs- und Beschwerdeverfahren sind aber schwerfällig und äusserst langwierig. Infrastrukturprojekte können in der Schweiz kaum mehr realisiert werden, ohne dass eines der vielen Bundesinventare berührt wird. In diesen Fällen wird in aller Regel ein Gutachten der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) nach Artikel 25 des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) angefordert. Diesen Gutachten wird in der Praxis und in der Öffentlichkeit ein so grosses Gewicht beigemessen, dass alle anderen, ebenfalls berechtigten Interessen an der Realisierung eines Infrastrukturprojektes, wie die Förderung nachhaltiger Energieformen, die Versorgungssicherheit, die Verkehrserschliessung oder die Finanzierbarkeit, hinter den Schutzinteressen des NHG zurücktreten müssen. Eine umfassende und ausgewogene Interessenabwägung ist damit kaum mehr gewährleistet. Zudem äussert sich die ENHK in aller Regel erst zu einem konkreten Projekt, nachdem bereits sehr viel Aufwand in die Projekterarbeitung und -vorbereitung investiert wurde. Anpassungen eines Projektes an die Wünsche der ENHK werden dadurch sehr aufwendig, schlimmstenfalls kann ein Projekt nicht realisiert werden. In letzter Zeit ist die ENHK sogar dazu übergegangen, bereits definierte Schutzziele im Gutachten zu revidieren. Im Resultat kann es vorkommen, dass notwendige Projekte nur mit grosser Verspätung oder gar nicht mehr realisiert werden können.

---

<sup>46</sup> (Eder, 2012) – verlängert bis zur Herbstsession 2019.

<sup>47</sup> (Bischof, 2012).

Fragen an den Bundesrat:

1. Sind die Bewilligungs- und Beurteilungsverfahren für Infrastrukturprojekte namentlich unter Berücksichtigung der Inventare des Bundes noch zeitgemäss?
2. Warum erfolgt die Erstellung von Inventaren, obwohl diese eine «raumwirksame Aufgabe» im Sinne von Artikel 13 des Raumplanungsgesetzes darstellt, nicht nach den Vorschriften gemäss den Artikeln 14ff. der Raumplanungsverordnung über die Erarbeitung von Konzepten und Sachplänen?
3. Könnte den berechtigten Anliegen des Natur- und Heimatschutzes bei der Realisierung von Infrastrukturanlagen nicht besser Rechnung getragen werden, wenn allfällige Interessenkonflikte bereits bei der Erstellung der Inventare aufgezeigt und berücksichtigt würden?
4. Wie kann angesichts der Herausforderungen im Energie- und Verkehrsbereich sichergestellt werden, dass die Förderung nachhaltiger Energieformen, die Versorgungssicherheit oder die Verkehrserschliessung neben den Schutzinteressen gemäss NHG gleichwertig berücksichtigt werden?
5. Könnten die Aufgaben der ENHK heute nicht von den zuständigen eidgenössischen und kantonalen Fachbehörden wahrgenommen werden?
6. Sind weitere Anpassungen im Beschwerderecht, namentlich im Kollektivbeschwerderecht, nötig?»

Der Bundesrat nahm am 23. Mai 2012 die folgende Stellung:

### **5.2.2 Stellungnahme des Bundesrats**

«Der Bundesrat hat Verständnis für das Anliegen des Interpellanten. Die aufgeworfenen Fragen scheinen dem Bundesrat angesichts der Tatsache, dass die Abwägung der Schutz- bzw. Nutzinteressen vermehrt in den Fokus rückt, berechtigt. Die Abwägung muss umfassend und sorgfältig erfolgen.

Die in den Inventaren nach Artikel 5 des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) enthaltenen Landschaften, Ortsbilder und historischen Verkehrswege sind von nationaler Bedeutung. Ihre Erhaltung liegt im nationalen Interesse. Auch die Versorgung des Landes mit Energie sowie die Bereitstellung der Eisenbahn-, Strassen- und Luftfahrtinfrastruktur sind von nationalem Interesse. Daraus kann jedoch nicht geschlossen werden, dass auch jeder einzelnen Anlage automatisch nationale Bedeutung zukommt. Vielmehr muss das nationale Interesse an den Anlagen sich aus einer entsprechenden Rechtsgrundlage ergeben, etwa indem dafür aus Interesse des ganzen oder eines grossen Teils des Landes das Enteignungsrecht gegeben ist, oder auf einer konzeptionellen Basis beruhen, wie dies namentlich auch beim Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (BLN) der Fall ist. Denn die vom Bundesrat gestützt auf die Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates aus dem Jahre 2003 in Auftrag gegebenen, noch laufenden Arbeiten stellen das BLN nicht auf eine neue konzeptionelle Basis oder revidieren dieses. Vielmehr sollen die objektspezifischen Schutzziele unter den Gesichtspunkten einer ganzheitlichen Regionalentwicklung und einer zeitgemässen Umweltpolitik reformuliert werden. «Dabei muss der Abstimmung mit den verantwortlichen Behörden auf der Ebene des Bundes und der Kantone sowie dem Anliegen des Einbezugs der Betroffenen (Gemeinden, direkt Betroffene, Bevölkerung) im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung in der betreffenden Region sachgerecht Rechnung getragen werden.» (Antwort des Bundesrates auf die Empfehlung 1, BBI 2004 874)

Kommt es im Einzelfall zu Konflikten zwischen Nutzungs- und Schutzinteressen, ist eine umfassende Abwägung aller relevanten Interessen durch die zuständige Entscheidbehörde unerlässlich. Die Gutachten der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission und der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege bilden dabei nur eine von mehreren Entscheidungsgrundlagen.

Die Fragen können wie folgt beantwortet werden:

1. Am 1. Januar 2000 wurden durch das Koordinationsgesetz für die Infrastrukturvorhaben des Bundes vereinheitlichte, vereinfachte und beschleunigte Verfahrensabläufe eingeführt. Diese haben sich grundsätzlich bewährt. Vor dem Hintergrund der Energiestrategie 2050 prüft der Bundesrat derzeit, ob und gegebenenfalls wie diese modifiziert werden müssen.

2. Den vom Bundesrat auf dem Verordnungsweg erlassenen Inventaren nach Artikel 5 NHG kommt nach konstanter bundesgerichtlicher Praxis Konzeptcharakter im Sinne des Raumplanungsgesetzes (RPG) zu, auch wenn diese zum Teil bereits vor dem Inkrafttreten des RPG durch den Bundesrat erlassen worden sind. Mit der in Artikel 5 NHG zwingend verlangten Anhörung der Kantone erhalten diese die Gelegenheit, ihre Interessen einzubringen. Die Berücksichtigung der Sektoralpolitiken des Bundes war durch das bundesinterne Rechtsetzungsverfahren sichergestellt. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die Reformulierung der objekt-spezifischen Schutzziele und die im NHG vorgesehene, regelmässige Überprüfung und Bereini-gung der Inventare künftig in einem Verfahren erfolgen sollten, welches weitgehend den Anforderungen an jenes zum Erlass von Konzepten und Sachplänen nach RPG entspricht. Er wird deshalb prüfen, ob und inwieweit die bestehenden Verfahrensvorschriften angepasst werden müssen.

3. Sofern im Zeitpunkt der Erstellung eines Inventars allfällige Konflikte mit Nutzungen, die im nationalen Interesse liegen, bereits bekannt waren, wurde diesem Umstand in der Regel Rechnung getragen. In Bezug auf den Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien im Zusammen-hang mit der Energiewende war dies nicht möglich, da zum Zeitpunkt der Inventarerarbeitung noch kaum entsprechende Projekte geplant waren. Anlässlich einer in Artikel 5 NHG vorgese-henen Überprüfung und Bereini-gung eines Inventars werden die zwischenzeitlich bewilligten sowie künftige, auf einer konzeptionellen Grundlage des Bundes beruhende oder anderweitig im nationalen Interesse stehende Nutzungen systematisch berücksichtigt.

4. Der Bundesrat prüft derzeit im Rahmen der Energiestrategie 2050, in welchen Fällen der Nutzung erneuerbarer Energien ein nationales Interesse beizumessen ist und ob und gegeb-enfalls wie dies gesetzlich zu verankern ist. Bezüglich der Verkehrsinfrastrukturen sowie der Energieübertragung sind die entsprechenden konzeptionellen Grundlagen auf nationaler Ebene in Form von Sachplänen bereits weitgehend vorhanden. Die Voraussetzungen für eine korrekte Abwägung zwischen Nutzungs- und Schutzinteressen sind somit gegeben oder zu-mindest in Vorbereitung.

5. Mit ihren Fachgutachten tragen die Kommissionen wesentlich zur Qualität der durch die Entscheidbehörden vorzunehmenden Interessenabwägungen bei (s. BGE 125 II 591 E. 7a). Die breit zusammengesetzten Kommissionen ermöglichen eine aus der Sicht des Heimat-, Landschafts- und Naturschutzes vertiefte Betrachtung von Projekten und Grundsatzfragen. Sie tragen dazu bei, dass der wegen der Vielfalt der Inventarobjekte und der unterschiedlichen Spannungsfelder zwischen Schutz und Nutzung erforderliche Ermessensspielraum durch die Entscheidbehörden kohärent umgesetzt werden kann. Dies ist deshalb wichtig, weil das NHG für die Inventarobjekte keinen absoluten Schutz festlegt und damit den Entscheidbehörden

den Spielraum für den Ausgleich von Schutz und Nutzung eröffnet. Der Bundesrat sieht deshalb keinen Anlass, die Kommissionen grundsätzlich infrage zu stellen.

6. Das Beschwerderecht in seiner heutigen Ausgestaltung hat sich grundsätzlich bewährt. Die Schutzorganisationen machen davon zumeist zurückhaltend und mit einer guten Erfolgsquote Gebrauch. Im Rahmen der Energiestrategie 2050 prüft der Bundesrat derzeit, ob und gegebenenfalls mit welchen Massnahmen die Verfahren in speziellen Bereichen optimiert werden können.»

Das Geschäft wurde am 30. Mai 2012 erledigt.

### 5.3 Weiterentwicklung der ETH Zürich

Am 16. Juni 2016 reichte Nationalrätin Regine Sauter die Interpellation (Ip) 16.3510 Sauter *Ist die Weiterentwicklung der ETH Zürich in Gefahr?*<sup>48</sup> mit folgendem Wortlaut ein:

#### 5.3.1 Eingereichter Text

«Anknüpfend an die Beantwortung der Frage 16.5232 betreffend Aufnahme des Campus der ETH Höggerberg ins Inventar schützenswerter Ortsbilder (ISOS) ergeben sich weitere Fragen, insbesondere wenn bedacht wird, dass der gesamte Campus mit dem Erhaltungsziel C belegt werden soll. C bedeutet «Erhalt des Charakters: Gleichgewicht zwischen Alt- und Neubauten bewahren, die für den Charakter wesentlichen Elemente integral erhalten». Das Kerngebiet des Campus soll gar das Erhaltungsziel A erfüllen. A bedeutet «Erhalt der Substanz: Alle Bauten, Anlageteile und Freiräume integral erhalten, störende Eingriffe beseitigen». Für den Innovationsstandort Schweiz ist die Weiterentwicklung der ETH essenziell und entsprechend im ETH-Gesetz festgehalten. Nach Wortlaut des ISOS wird diese Weiterentwicklung am Standort Höggerberg massiv erschwert, wenn nicht verunmöglicht.

Es ergeben sich folgende Fragen an den Bundesrat:

1. Wieso kommt er zum Schluss (Frage 16.5232), dass «Erweiterungen und Veränderungen am Bestand in weiten Teilen des Campus auch in Zukunft ohne Weiteres möglich» sind, wenn das ISOS bauliche Massnahmen mit hohen Auflagen belegt (Erhaltungsziel C) und Neubauten beziehungsweise Abbrüche verunmöglicht (A)? Weshalb kann er trotz dieser Einschränkungen ausschliessen, dass für eine bedarfsgerechte Weiterentwicklung der ETHZ ein dritter Standort gesucht werden muss?
2. Wie will er sicherstellen, dass sich die ETHZ trotz hoher baulicher Auflagen weiterentwickeln kann?
3. Wenn Baumassnahmen den durch das ISOS vorgeschriebenen Schutz des kulturellen Erbes zu beeinträchtigen drohen, muss gemäss Bundesrat (16.5232) eine Interessenabwägung durchgeführt werden. Wäre es nicht seine Aufgabe (anstelle von örtlichen Baubehörden), im Vorfeld der Verabschiedung eines Inventars, das den Normenkonflikt entstehen lässt, die Güterabwägung zwischen Bundesgesetzen vorzunehmen?
4. Wieso erachtet er es als notwendig, dass ein Inventar basierend auf einem 50 Jahre alten Gesetz erstellt wird, obschon die Kantone und Gemeinden mittlerweile selber denkmalpflegerisch tätig sind?»

---

<sup>48</sup> (Sauter, 2016).

Der Bundesrat nahm am 23. September 2016 die folgende Stellung:

### **5.3.2 Stellungnahme des Bundesrats**

«Der Bund ist gemäss Artikel 78 der Bundesverfassung verpflichtet, bei der Erfüllung seiner Aufgaben Landschaften, Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler zu schonen und zu erhalten, wenn das öffentliche Interesse es gebietet. Das Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) konkretisiert diese Verfassungsbestimmung, und Artikel 5 verpflichtet den Bund zur Erstellung des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS). Die Aufnahme eines Ortsbildes ins ISOS bedeutet, dass dieses Ortsbild in besonderem Masse Erhaltung verdient.

Sämtliche im ISOS aufgenommenen Ortsbilder werden im kantonalen und regionalen Vergleich durch Vertreterinnen und Vertreter von Bund, Kantonen und unabhängigen Fachleuten geprüft und bewertet. Die Auswahl, Bewertung und Systematik erfolgt nach einer präzisen Methode, die auf alle Ortsbilder der Schweiz einheitlich angewandt wird. Für die nationale Bedeutung der Ortsbilder sind topografische, räumliche und architekturhistorische Qualitäten ausschlaggebend. Das ISOS beurteilt die Ortsbilder in ihrer Gesamtheit. Es beurteilt jeden Ortsteil mit einem Erhaltungsziel. Das ISOS enthält keine objektspezifischen Handlungsanweisungen. Diese müssen im jeweiligen Planungs- und Bewilligungsverfahren konkretisiert werden.

Die Fragen können wie folgt beantwortet werden:

1. Die ETH hat die bauliche Erweiterung des Campus Höggerberg im Rahmen eines Masterplans erarbeitet (Masterplan 2040 Campus Höggerberg). Als zuständige Fachbehörde des Bundes hat das Bundesamt für Kultur (BAK) dieses Dokument begutachtet. Das BAK kommt zum Schluss, dass die vorgesehenen Eingriffe des Masterplans 2040 das Ortsbild zwar leicht beeinträchtigen, die baukulturellen Qualitäten des Campus gesamthaft aber nicht schmälern. Die ETH sieht für die Ersatzbauten qualitätssichernde Verfahren (Wettbewerb) und Detailvorschriften vor, die auf eine hohe baukulturelle Qualität des Campus zielen. Die Empfehlungen des ISOS sind damit umgesetzt.
2. Die gesetzlichen Bestimmungen und verwaltungsinternen Prozesse im Zusammenhang mit Projekten zur Erweiterung des Standortes der ETH am Höggerberg gewährleisten eine sachgerechte Berücksichtigung aller öffentlichen Interessen, namentlich auch die der Förderung von Forschung und Lehre gegenüber der Erhaltung des kulturellen Erbes der Schweiz. Die sachgerechte Behandlung der baukulturellen Werte des Campus Höggerberg schliesst eine für die angestrebte Lehre und Forschung nötige bauliche Entwicklung am bestehenden Standort Höggerberg nicht aus, wie die Begutachtung durch das BAK gezeigt hat.
3. Das ISOS ist eine Zusammenstellung von Schutzobjekten aufgrund objektiver und einheitlicher (wissenschaftlicher) Kriterien, kein Planungsakt aufgrund einer umfassenden Interessenabwägung. Bei der Erfassung eines Ortsbildes ist keine Abwägung vorgesehen; sie soll nach dem Schutzkonzept des NHG erst bei den nachfolgenden Planungs- und Bewilligungsverfahren erfolgen. Eine vorgängige Abstimmung der ISOS-Aufnahmen auf geplante Bauvorhaben wird deshalb in der Rechtslehre als systemwidrig und damit unzulässig beurteilt.
4. Aufgrund der verfassungsmässigen Kompetenzausscheidung entfaltet das ISOS seine Wirkung in erster Linie bei der Erfüllung von Bundesaufgaben. Die kantonalen und kommunalen Denkmalpflegefachstellen sind ausschliesslich für die kantonale und kommunale Aufgabener-

fällung zuständig. Kantone und Gemeinden können aufgrund ihrer begrenzten territorialen Zuständigkeit im landesweiten Quervergleich keine Objekte als «von nationaler Bedeutung» bezeichnen.»

Das Geschäft wurde am 30. September 2016 erledigt.

## 5.4 Das ISOS und andere öffentliche Interessen

Am 17. Juni 2016 reichte Nationalrat Karl Vogler die Interpellation (Ip) 16.3566 Vogler *Das ISOS im Zielkonflikt mit anderen wichtigen öffentlichen Interessen*<sup>49</sup> mit folgendem Wortlaut ein:

### 5.4.1 Eingereichter Text

«Das Raumplanungsgesetz (RPG) verpflichtet zur Siedlungsentwicklung nach innen. Die Energiestrategie 2050 will unter anderem erneuerbare Energien fördern. Diese und weitere öffentliche Interessen, wie etwa die Förderung des ÖV mittels Park-and-Ride-Anlagen, können im Spannungsverhältnis zum Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG) stehen, das 1966 zum Schutz des heimatlichen Landschafts- und Ortsbilds das Bundesinventar ISOS einführte. Das ISOS soll sicherstellen, dass bei nationalen Vorhaben die Schutzanliegen berücksichtigt werden. Bei kantonalen Aufgaben (z. B. Nutzungsplanung) werden die Schutzanliegen durch kantonales/kommunales Recht geschützt. Spätestens seit BGE 135 II 209 Rütli sind die Kantone verpflichtet, das ISOS zu berücksichtigen. Bautätigkeiten in ISOS-Objekten, bei denen eine Bundesaufgabe - auch wenn nur am Rande - betroffen ist (z. B. eine Tiefgarage im Grundwasser), müssen durch die EKD/ENHK beurteilt werden. Stellen EKD/ENHK einen schweren Eingriff ins ISOS fest, so gelangt die qualifizierte Interessenabwägung zur Anwendung: Dem ISOS können nur noch nationale Interessen entgegengehalten werden. Und selbst wenn solche vorliegen, muss belegt werden, dass ein möglichst umfassender ISOS-Schutz gewährleistet ist. Bauvorhaben in ISOS-Objekten sind damit grossen Unsicherheiten und Zielkonflikten ausgesetzt. Und aufwendige, demokratisch legitimierte Planungen werden von Gutachten der EKD/ENHK übersteuert. Solaranlagen, selbst dachintegrierte, können innerhalb des ISOS-Objekts kaum oder nicht realisiert werden. Wichtige öffentliche Interessen, welche bei der Einführung des ISOS keine oder nur eine untergeordnete Rolle spielten, wie die Verdichtung nach innen und die Förderung alternativer Energien können somit nicht oder kaum umgesetzt werden.

Der Bundesrat wird in diesem Zusammenhang eingeladen, folgende Fragen zu beantworten:

1. Sind ihm die geschilderten Probleme und die entsprechenden Zielkonflikte bekannt?
2. Ist er bereit, Schutzbestimmungen und Verfahren beim ISOS zu überprüfen und Lösungen vorzuschlagen, wie anderen öffentlichen und privaten Interessen unter Beachtung der föderalistischen Kompetenzverteilung Rechnung getragen werden kann?
3. Hat er konkrete Vorstellungen über mögliche Lösungen?
4. Ist er auch bereit, Lösungen vorzuschlagen, um die Grundeigentümer bei einer Aufnahme ins ISOS stärker einzubeziehen und die diesbezügliche Transparenz (z. B. Grundbucheintrag) zu erhöhen?»

---

<sup>49</sup> (Vogler, 2016).

Der Bundesrat nahm am 23. September 2016 die folgende Stellung:

#### **5.4.2 Stellungnahme Bundesrat**

«Der Bund ist gemäss Artikel 78 der Bundesverfassung verpflichtet, bei der Erfüllung seiner Aufgaben Landschaften, Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler zu schonen und zu erhalten, wenn das öffentliche Interesse es gebietet. Das Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 541) konkretisiert diese Verfassungsbestimmung, und Artikel 5 verpflichtet den Bund zur Erstellung des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS).

Kann bei Erfüllung einer Bundesaufgabe ein Objekt des ISOS erheblich beeinträchtigt werden, verfasst die Eidgenössische Kommission für Denkmalpflege (EKD) oder die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) zuhanden der Entscheidbehörden ein Gutachten. Die Kommissionen geben darin an, ob das Ortsbild ungeschmälert zu erhalten oder wie es zu schonen ist.

Das Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG; SR 700) strebt namentlich eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen an, d. h. eine hochwertige Verdichtung von bereits überbautem Raum.

Die Energiestrategie 2050 des Bundesrates will insbesondere den Energieverbrauch senken und den Anteil an erneuerbaren Energien erhöhen, was auch einen Einfluss auf den Gebäudebestand und die Siedlungen hat.

Die Fragen können wie folgt beantwortet werden:

1. Der Bundesrat ist sich bewusst, dass die hochwertige Siedlungsentwicklung eine Herausforderung ist und dementsprechend eine spezifische Raum- und Städteplanung nötig ist. Das ISOS erfasst Ortsbilder, die ungeschmälert erhalten oder zumindest grösstmöglich geschont werden müssen. Es definiert sowohl Zonen, die eine hohe denkmalpflegerische Bedeutung haben und in denen eine Verdichtung nicht empfehlenswert ist, als auch andere Zonen, in denen mehr Möglichkeiten bestehen. Das ISOS ist somit ein wichtiges Instrument, um die Siedlungsentwicklung nach innen und die Ziele der Förderung von Energieeffizienz und erneuerbaren Energien mit den Interessen des Ortsbildschutzes in Einklang zu bringen.

Zum Thema des Ortsbildschutzes und der Verdichtung haben das EDI und das UVEK 2015 eine Arbeitsgruppe eingesetzt, deren Bericht publiziert wurde (ISOS und Verdichtung, ARE, April 2016). Die Arbeitsgruppe kommt zum Schluss, dass das ISOS die Verdichtung nicht verunmöglicht. Es ist eine Grundlage für die Planung und muss als solche beigezogen werden. Es zeigt die Interessen und Ziele des Ortsbildschutzes aus nationaler Sicht auf, ist jedoch nicht bereits das Resultat der Interessenabwägung. Die Aufträge von ISOS und RPG (Verdichtungs-auftrag) und deren gemeinsame und sorgfältig abgestimmte Umsetzung stellen zudem auch eine Chance für die Verbesserung der Lebensqualität dar.

Die Revision von Artikel 18a RPG hat die Installation von Solaranlagen wesentlich vereinfacht. Wie die Ziele der Energiestrategie denkmal- und ortsbildverträglich umgesetzt werden können, haben das Bundesamt für Energie (BFE) und das Bundesamt für Kultur (BAK) in einer gemeinsamen Publikation dargelegt (Denkmal und Energie. Historische Bausubstanz und zeitgemässer Energieverbrauch im Einklang. Energie Schweiz, 2015). Zahlreiche Kantone haben ebenfalls Leitfäden zu diesem Thema publiziert.

2. Die gesetzlichen Verfahren im Zusammenhang mit dem ISOS, dessen juristische und fach-

liche, sachgerechte Anwendung und Wirkung sowie die in Bewilligungsverfahren nötige Interessenabwägung sind klar geregelt. Der Bundesrat sieht deshalb keine Notwendigkeit einer grundsätzlichen Überprüfung. Nichtsdestotrotz wird der Bundesrat eine Standortanalyse zum ISOS durch das EDI erstellen lassen, um allfällige Verbesserungsmöglichkeiten zu klären. Ein schwerer Eingriff in ein inventarisiertes Objekt bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe kann von der zuständigen Entscheidbehörde nur dann in Betracht gezogen werden, wenn das Projekt von nationalem Interesse ist. Wenn das Projekt einen geringfügigen Eingriff nach sich zieht, kann es auf der Grundlage einer Interessenabwägung bewilligt werden. Dabei müssen auch die regionalen und lokalen Schutzinteressen berücksichtigt werden. Handelt es sich um die Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben, muss kein gleich- oder höherwertiges Interesse von nationaler Bedeutung vorliegen. Eine Ausnahme bei den durch die Bundesinventare umrissenen Schutzziele für ein kantonales oder kommunales Projekt, das eine Beeinträchtigung des Objekts zur Folge hätte, ist jedoch nur dann zulässig, wenn das kantonale oder kommunale Interesse überwiegt.

3. Aus der Sicht des Bundesrates muss die sachgerechte Anwendung des ISOS in der Praxis verstärkt vermittelt werden, was zu einer höheren Verfahrenseffizienz und Planungssicherheit in Kantonen und Gemeinden beitragen wird. Der Bundesrat wird deshalb gesamtschweizerische Grundlagen, Umsetzungshilfen und Empfehlungen sowie Weiterbildungsformate zur Verfügung stellen, wie er in der Botschaft zur Förderung der Kultur in den Jahren 2016-2020 dargelegt hat.

4. Der Bundesrat hat das Verfahren der Erarbeitung und Inkraftsetzung des ISOS vertieft geprüft. Die juristische Analyse (Rechtsgutachten zu Fragen im Zusammenhang mit dem Erlass des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS), Prof. Dr. jur. Arnold Marti, 2013) kommt zum Schluss, dass die Inventarisierung bei Bundesinventaren nach einheitlichen objektiven (wissenschaftlichen) Kriterien zu erfolgen hat. Der Bundesrat teilt jedoch die Ansicht, dass die Transparenz und Information bezüglich des ISOS und dessen Anwendung und Rechtswirkung gegenüber der Öffentlichkeit und damit auch den Grundeigentümern verbessert werden kann. Er wird entsprechende Massnahmen prüfen und einleiten.»

Das Geschäft wurde am 16. Dezember 2016 erledigt.

## **5.5 Das ISOS verunmöglicht die Verdichtung**

Am 17. Juni 2016 reichte Nationalrat Gregor Rutz die Interpellation (Ip) 16.3567 Rutz *Widersprüche in der Bau- und Planungspolitik des Bundes. Das ISOS verunmöglicht die Verdichtung*<sup>50</sup> mit folgendem Wortlaut ein:

### **5.5.1 Eingereichter Text**

«Die im Natur- und Heimatschutzgesetz festgehaltene Zielsetzung für das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder (ISOS) beinhaltet die Verpflichtung des Bundes zur Erstellung eines Inventars von Objekten, welchen nationale Bedeutung zukommt. Dieser einst unumstrittene Auftrag hat in den vergangenen Jahren vermehrt zu Diskussionen geführt, da die zuständigen Gremien einerseits eine immer höhere Aktivität entwickeln und die Gerichte auf der anderen Seite die Einträge im ISOS zunehmend als Richtschnur interpretieren.

Dies wurde spätestens im Rahmen eines Bundesgerichtsentscheids manifest, welcher ein

---

<sup>50</sup> (Rutz, 2016).



Bauvorhaben in der Gemeinde Rüti/ZH mit dem Hinweis auf das ISOS untersagte. Ebenso ist das immer umfangreichere Inventar im Rahmen der Diskussionen zur Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich sehr präsent - zumal kürzlich bekanntgeworden ist, dass mittlerweile rund drei Viertel der Stadt Zürich im Bundesinventar erfasst sind. Dies stellt Politiker, Stadtplaner, aber auch Hauseigentümer und Unternehmer vor unlösbare Aufgaben: Wie soll im Rahmen der Revision der Bau- und Zonenordnung und der Siedlungsrichtpläne der Vorgabe der Verdichtung nachgekommen werden, wenn gleichzeitig ganze Quartiere nicht mehr verändert werden dürfen?

Vor diesem Hintergrund bitte ich den Bundesrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Ist er sich des Zielkonflikts bewusst, welcher entsteht, wenn einerseits eine Verdichtung angestrebt wird und andererseits immer mehr Siedlungen aufgrund der Verzeichnung im ISOS kaum mehr verändert werden dürfen?
2. Hat sich der Begriff des «Ortsbildes» gewandelt in den vergangenen Jahren? Verstand der Bundesrat unter «Ortsbild» anno 1966 etwas anderes, als dies heute der Fall ist?
3. Warum entwickelte sich das ISOS in den vergangenen Jahren immer schneller und wurde immer umfangreicher? Haben die zuständigen Instanzen einen anderen Auftrag erhalten oder ihren Auftrag anders interpretiert?
4. Teilt er die Ansicht, dass das ISOS im Sinne einer Prioritätensetzung nur die wichtigsten Objekte von nationaler Bedeutung erfassen sollte und der Schutz der übrigen Objekte in der Kompetenz von Kanton und Gemeinden liegen soll, welche entsprechende Bedürfnisse besser abschätzen können?
5. Hat er Massnahmen vorgesehen, um die angesprochene Problematik innert nützlicher Frist zu korrigieren?»

Der Bundesrat nahm am 23. September die folgende Stellung:

### **5.5.2 Stellungnahme Bundesrat**

«Der Bund ist gemäss Artikel 78 der Bundesverfassung (BV) verpflichtet, bei der Erfüllung seiner Aufgaben Landschaften, Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler zu schonen und zu erhalten, wenn das öffentliche Interesse es gebietet. Das Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) konkretisiert diese Verfassungsbestimmung, und Artikel 5 verpflichtet den Bund zur Erstellung des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS). Die Aufnahme eines Ortsbildes ins ISOS bedeutet, dass dieses Ortsbild in besonderem Masse Erhaltung verdient.

Das Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG; SR 700) strebt namentlich eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen an, d. h. eine hochwertige Verdichtung von bereits überbautem Raum. Der Eingriff in bestehende Strukturen stellt eine grosse Herausforderung für die Gemeindeentwicklung und den Erhalt der Ortsidentität dar. Bei Verdichtungsmassnahmen muss deshalb den baukulturell und historisch bedeutsamen Objekten, Ensembles und Quartieren mitsamt ihrer Umgebung wie Gärten und Parks Rechnung getragen und eine sorgfältige Interessenabwägung vorgenommen werden.

Das ISOS verunmöglicht die Innenentwicklung nicht, es liefert im Gegenteil wertvolle Hinweise zu vorhandenen Qualitäten und bietet eine wichtige Grundlage bei der Identifizierung von Verdichtungspotenzialen. Es leistet somit einen wichtigen Beitrag für eine erfolgreiche, auch von der Bevölkerung akzeptierte Innenentwicklung. Aus der Sicht des Bundesrates weist die Bau-

und Planungspolitik des Bundes keine Widersprüche auf.

Die Fragen können wie folgt beantwortet werden:

1. Das ISOS verunmöglicht die Verdichtung nicht und etabliert auch keine Veränderungsverbote. Zur Frage der Vereinbarkeit des Ortsbildschutzes und der Verdichtung haben das EDI und das UVEK eine Arbeitsgruppe unter der Leitung des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) mit Vertreterinnen und Vertretern von Bund, Kantonen, Gemeinden sowie Fachorganisationen und Privaten eingesetzt. Auch der Kanton und die Stadt Zürich sind vertreten. Der Bericht der Arbeitsgruppe wurde publiziert (ISOS und Verdichtung, ARE, April 2016) und kommt zum Schluss, dass das ISOS eine Grundlage für die Planung ist und als solche beigezogen werden muss. Es zeigt die Interessen und Ziele des Ortsbildschutzes aus nationaler Sicht auf, ist jedoch nicht bereits das Resultat der Interessenabwägung. Das ISOS dient insbesondere dazu, die Entwicklung eines Ortes besser zu verstehen und seine Identität zu bewahren. Die Aufträge von ISOS und RPG (Verdichtungsauftrag) und deren gemeinsame und sorgfältig abgestimmte Umsetzung stellen zudem auch eine Chance für die Verbesserung der Lebensqualität dar.

2. Der Begriff des «Ortsbildes» nach Bundesrecht hat sich seit der Einführung des Verfassungsartikels über den Natur- und Heimatschutz im Jahr 1962 nicht gewandelt. Ein Ortsbild wird immer bestimmt durch das Verhältnis der Bauten untereinander, durch die Gliederung der Räume zwischen den Bauten - Plätze und Strassen, Gärten und Parkanlagen - und durch die Beziehung der Bebauung zur Nah- und Fernumgebung.

3. Der Umfang des ISOS nimmt nicht zu: Bei der Überarbeitung werden stets auch Ortsbilder aus dem Inventar gestrichen, die nicht mehr die nötigen Qualitäten für eine nationale Bedeutung aufweisen. Die Überarbeitung des Inventars konnte in den vergangenen Jahren sogar beschleunigt werden. Damit möchte der Bund eine möglichst aktuelle Entscheidungsgrundlage zur Verfügung stellen, namentlich für den Auftrag der Siedlungsentwicklung nach innen.

4. Der Bundesrat sieht keine Notwendigkeit, die Aufnahmekriterien des ISOS anzupassen. Das ISOS erfasst jegliche Formen von Ortsbildern, unabhängig von ihrer Grösse oder ihrem Alter. Ein Weiler von nationaler Bedeutung ist deshalb genauso wichtig wie eine Stadt von nationaler Bedeutung. Um die Aufgaben gemäss Artikel 78 BV adäquat zu erfüllen, sind die Bundesbehörden auf die systematische Inventarisierung des ISOS angewiesen. Eine Reduzierung der Ortsbilder von nationaler Bedeutung auf einige «Hauptobjekte» wäre eine Missachtung der Vielfalt des Bauerbes unseres Landes und würde gegen die Prinzipien der Demokratie und des Föderalismus verstossen. Die Siedlungsentwicklung nach innen wird über die kantonale und kommunale Richt- und Nutzungsplanung umgesetzt, d. h., der konkrete Schutz aller Ortsbilder von nationaler Bedeutung liegt bereits heute in der Kompetenz der Kantone und Gemeinden.

5. Zu einer hochwertigen Siedlungsentwicklung nach innen gehört auch die Bewahrung und Förderung der Ortsidentitäten. Dem Bundesrat ist bewusst, dass dieser Prozess hohe Planungskompetenzen und eine entwickelte Planungskultur voraussetzt. Der Bundesrat hat in der Botschaft zur Förderung der Kultur in den Jahren 2016-2020 vorgesehen, gesamtschweizerische Grundlagen, Umsetzungshilfen und Empfehlungen zu erarbeiten. Zurzeit erstellt das EDI zudem eine Standortanalyse zum ISOS, die dem Bundesrat vorgelegt wird.»

Das Geschäft wurde am 16. Dezember 2016 erledigt.

## 5.6 ISOS. Hürden für Anwender abbauen

Am 15. Dezember 2016 reichte Nationalrat Kurt Fluri die Interpellation (Ip) 16.4029 Fluri *ISOS. Hürden für Anwender abbauen*<sup>51</sup> mit folgendem Wortlaut ein:

### 5.6.1 Eingereichter Text

«Das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) liegt seit Kurzem flächendeckend für die ganze Schweiz vor. Das Inventar beschreibt detailreich und minutiös die Schweizer Ortsbilder, zeigt die baukulturellen Werte der Ortschaften auf, erläutert, wie diese Werte erhalten werden können, und fügt allgemeine Hinweise für mögliche Entwicklungen an. Die Schweiz verfügt damit über ein äusserst fortschrittliches Inventar. Das ISOS ist allerdings für Nichteingeweihte schwierig zu verstehen. Seine Systematik ist komplex und bedarf eines erhöhten Anwenderwissens, um sachgerecht benutzt werden zu können. Das ISOS sollte deshalb unbedingt modernisiert werden, was seine Akzeptanz und damit auch die Qualität der Schweizer Ortsbilder erhöhen würde.

Ich bitte deshalb den Bundesrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Ist er sich bewusst, dass das ISOS in Darstellung und Systematik kompliziert und schwierig zu verstehen ist, was seine breite und akzeptierte Anwendung erschwert?
2. Welche Lösungen zur Verbesserung schlägt er vor?
3. Wie stellt er sicher, dass das ISOS das breite Spektrum der Schweizer Ortsbilder abbildet und in vernünftigem Zeitabstand aktualisiert zur Verfügung stellt?»

Der Bundesrat nahm am 15. Februar 2017 die folgende Stellung:

### 5.6.2 Stellungnahme Bundesrat

«Inventare sind essenzielle Instrumente, um die Gesetzesbestimmungen zum Umgang mit dem kulturellen Erbe umzusetzen. Deren wesentliche Merkmale sind Wissenschaftlichkeit, Vergleichbarkeit, Nachvollziehbarkeit und Vollständigkeit. Das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) erfüllt diese Eigenschaften. Die Inventarisierung der national bedeutenden Ortsbilder in der Schweiz erfolgt nach einer an der Schutzwürdigkeit der einzelnen Objekte ausgerichteten wissenschaftlichen, objektiven Methode mit nachvollziehbarem, einheitlichem Kriterienkatalog zur Beurteilung von Ortsbildern. Das Inventarisierungssystem wird allen Siedlungen der Schweiz gerecht, bezeichnet die national bedeutenden unter ihnen und erbringt vergleichbare Ortsbildaufnahmen, weil es auf alle Siedlungen gleich angewendet wird.

Die Fragen können wie folgt beantwortet werden:

1. Als Abbild komplexer Sachverhalte weist ein Inventar von Siedlungen zwangsläufig einen relativ hohen Grad an Komplexität auf. Das Inventar richtet sich entsprechend seiner gesetzlichen Zweckbestimmung in erster Linie an ein sachkundiges Publikum. In Fachkreisen wird das Inventar als effizientes Instrument für die Umsetzung des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz einerseits und für die Erforschung und Erfassung der Siedlungsgeschichte andererseits geschätzt. In jüngster Zeit ist das ISOS auch als Grundlage in der kantonalen und kommunalen Richt- und Nutzungsplanung zu berücksichtigen. Der Bundesrat ist

---

<sup>51</sup> (Fluri, 2016).

sich bewusst, dass die aktuelle Publikationsform (in Buchform und als PDF) nicht den modernen Bedürfnissen entspricht, was Konsultation und Gebrauch des Inventars erschwert.

2. Das Bundesinventar ISOS wird zurzeit modernisiert. Die zuständige Fachstelle hat eine Methoden Anpassung ausgearbeitet, für die breite Kreise konsultiert wurden. Die Anpassungen reagieren auf die häufigsten Kritikpunkte und sollen auch zu einer Vereinfachung in der Anwendung des Inventars führen, ohne dessen Inhalt und Wirkung zu vermindern. In Zukunft wird das ISOS in GIS-Form auf dem Geodatenserver des Bundes publiziert werden. Das ISOS wird ein Instrument für Fachleute bleiben, es ist aber das Ziel des Bundesrates, den Inventarinhalt besser verständlich zu machen und zu begründen, es damit auch einer grösseren Breitenwirkung zuzuführen sowie für die kantonalen und kommunalen Fachstellen einfacher zugänglich zu machen. Dies wird mit Beginn des anstehenden zweiten Revisionszyklus des Inventars umgesetzt werden.

3. Die im Bundesinventar verzeichneten Ortsbilder bilden die Siedlungsvielfalt unseres Landes ab, was der Breite und dem Charakter des regional und lokal geprägten Schweizer Kulturerbes entspricht. Das ISOS soll auch in Zukunft nicht wenige Objekte in ausgewählten Kantonen, sondern die typisch schweizerischen Ortsbilder von nationaler Bedeutung widerspiegeln. Gemäss dem Natur- und Heimatschutzgesetz ist das ISOS nicht abschliessend, sondern regelmässig zu überprüfen. Der Bundesrat hat die Erarbeitung des ISOS ab 2016 in die Bundesverwaltung integriert, um Verbesserungen in Organisation und seine schnellere Nachführung kostengünstiger umsetzen zu können. Der Bundesrat ist sich bewusst, dass das Inventar möglichst aktuell sein muss. Der Nachführungsrhythmus hängt jedoch weniger von der Methode und Darstellungsweise des Inventars als vor allem von den zur Verfügung stehenden Ressourcen ab.»

Das Geschäft wurde am 17. März 2017 erledigt.

## 5.7 Schweizer Ortsbilder erhalten

Am 15. Dezember 2016 reichte Nationalrat Kurt Fluri das Postulat (Po) 16.4028 Fluri *Schweizer Ortsbilder erhalten*<sup>52</sup> mit folgendem Wortlaut ein:

### 5.7.1 Eingereichter Text

«Der Bundesrat wird beauftragt, einen Bericht zu erstellen, der untersucht, wie sich die Schweizer Siedlungslandschaft in den letzten drei Jahrzehnten qualitativ entwickelt hat, namentlich bezüglich der Erhaltung des kulturellen Erbes, und welche diesbezüglichen Risiken für die Zukunft bestehen. Der Bundesrat soll ausserdem untersuchen, welche Leistungen schützenswerte Ortsbilder für die Gesellschaft, die Wirtschaft und die Umwelt erbringen und welche Massnahmen getroffen werden können, um die Erhaltung der historischen und zeitgenössischen baukulturellen Qualität unserer Ortsbilder langfristig zu gewährleisten und zu fördern und gleichzeitig auf die planerischen, wirtschaftlichen und energetischen Herausforderungen optimal und in Einklang mit einer hohen Baukultur zu reagieren.»

---

<sup>52</sup> (Fluri, 2016).

## 5.7.2 Begründung

«Der Bund ist verfassungsmässig verpflichtet, die historischen Ortsbilder der Schweiz zu schonen und ungeschmälert zu erhalten, wenn das öffentliche Interesse es gebietet. Die Verknappung der Siedlungsfläche sowie die Zunahme der Bevölkerung, die zunehmende Mobilität und die erwünschte Förderung alternativer Energien sind für die Wahrung der Qualität der Schweizer Siedlungslandschaft eine Herausforderung, die spezieller Aufmerksamkeit bedarf. Es besteht ein eminentes öffentliches Interesse am Schutz unserer Ortsbilder und deren sorgfältiger und umsichtiger, baukulturell orientierter Weiterentwicklung. Dabei geht es nicht nur um die Pflege von wenigen herausragenden Ikonen, sondern gerade auch um eine grosse Anzahl von Dörfern, Weilern, Kleinstädten und Städten, die über die Jahrhunderte bedeutende räumliche und architektonische Qualitäten entwickelt haben und die kulturelle Vielfalt unseres Landes widerspiegeln. Sie kommen einem bedeutenden Teil der Bewohnerinnen und Bewohner der Schweiz zugute. Diese gebaute Umwelt ist Quelle der regionalen und lokalen Identität, unterstützt damit das Wohlbefinden der Bevölkerung und ist nicht zuletzt auch wichtiger Standortfaktor für den Tourismus. Sie steht heute aber unter Druck. Sowohl auf Bundes- wie auf Kantonsebene droht im Rahmen der aktuellen planerischen Herausforderungen der Wert der Ortsbilder vernachlässigt zu werden. Der Bericht soll aufzeigen, wie die gesellschaftlichen Veränderungen und die entsprechenden neuen planerischen Aufgaben auf nachhaltige Weise und ohne Abstriche beim wichtigen Ortsbildschutz gemeistert werden können.»

Der Bundesrat nahm am 15. Februar 2017 die folgende Stellung:

## 5.7.3 Stellungnahme Bundesrat

«Der Bundesrat wird seine Schlussfolgerungen in die bereits laufende Überprüfung des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) aufnehmen. Er weist jedoch darauf hin, dass die Interessen des Ortsbildschutzes mit den Zielen der Verdichtung und der Förderung von erneuerbaren Energien im Einklang stehen müssen. Es ist von wesentlicher Bedeutung, dass bei diesen Zielen keine generellen Prioritäten gesetzt werden, sondern dass eine Interessenabwägung im Sinne der gesetzlichen Bestimmungen vorgenommen wird.»

Der Bundesrat beantragte am 15. Februar 2017 die Annahme des Postulates. Der Nationalrat nahm das Postulat am 17. März 2017 an.

## 5.8 ISOS-Aktualisierung stellt Kantone und Gemeinden vor Herausforderungen

Am 14. März 2017 reichte Nationalrätin Daniela Schneeberger die Interpellation (Ip) 17.3112 Schneeberger *Regelmässige ISOS-Aktualisierung stellt Kantone und Gemeinden vor massive Herausforderungen*<sup>53</sup> mit folgendem Wortlaut ein:

### 5.8.1 Eingereichter Text

«Das ISOS - Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung - stellt für die Gemeinden in der Richt- und Nutzungsplanung (Zonenvorschriften Sied-

---

<sup>53</sup> (Schneeberger, 2017).

lung) eine zwingend zu beachtende Grundlage dar. In Bezug auf den Vollzug ihrer Nutzungsplanung in den im ISOS definierten Gebäudegruppen mit «Erhaltungsziel A» (Substanzerhaltung) muss daher bei Baugesuchen mit erheblichen Einschränkungen gerechnet werden. Da das ISOS vom Bund erstellt und vom Bundesrat in Kraft gesetzt wird, können weder die Kantone noch die Gemeinden Änderungen am ISOS vornehmen. Die regelmässige Revision des ISOS stellt die Kantone und die Gemeinden in der Richt- und Nutzungsplanung vor massive Herausforderungen. Kaum haben die Kantone und folglich die Gemeinden ihre Richt- und Nutzungsplanung aufgrund der ISOS-Aktualisierung abgeschlossen, folgt gemäss Gesetzesauftrag auf Bundesebene die nächste Revision des ISOS. Daraus entsteht ein dauerhafter Aufwand für Richt- und Nutzungsplananpassungen, und es wird eine entsprechende Maschinerie bei Bund, Kantonen und Gemeinden in Gang gehalten. Dabei wissen die Kantone oftmals selbst nicht, wann der Bund die nächste Revision des Bundesinventars für die jeweiligen Kantone vorsieht. Dieser Aufwand muss für die Kantone und Gemeinden reduziert werden. Es stellt sich auch die Frage, wie sinnvoll eine derart regelmässige Überprüfung und Überarbeitung des ISOS wirklich ist. Gibt es daraus wirklich neue Erkenntnisse? Um den Kantonen wie auch den Gemeinden eine bessere Planungssicherheit zu ermöglichen, wird der Bundesrat gebeten, folgende Fragen zu beantworten.

1. Wie häufig werden die ISOS-Aktualisierungen vom Bund vorgenommen?
2. Wann genau (Jahr) wird in welchen Kantonen die nächste ISOS-Aktualisierung vorgenommen?
3. Welchen Mehrwert bringt es aus Sicht des Bundesrates, das ISOS derart häufig zu aktualisieren? Gibt es tatsächlich neue Erkenntnisse?
4. Wie beurteilt der Bundesrat den Aufwand für Kantone und Gemeinden, den regelmässige ISOS-Aktualisierung jeweils auslöst?»

Der Bundesrat nahm am 2. Juni 2017 die folgende Stellung:

### **5.8.2 Stellungnahme Bundesrat**

«Der Bund ist gemäss Artikel 78 der Bundesverfassung verpflichtet, bei der Erfüllung seiner Aufgaben Ortsbilder, geschichtliche Stätten und Kulturdenkmäler zu schonen und zu erhalten, wenn das öffentliche Interesse es gebietet. Das Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) konkretisiert diese Verfassungsbestimmung und verpflichtet den Bund zur Erstellung des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS). Die Aufnahme eines Ortsbildes ins ISOS bedeutet, dass dieses Ortsbild in besonderem Masse Erhaltung verdient. Auch die angestrebte Siedlungsentwicklung nach innen verfolgt das Ziel einer hochwertigen Siedlungsqualität, wozu auch die Erhaltung von Ortsidentitäten gehört. Im Rahmen der Richt- und Nutzungsplanung kommt dem Bundesinventar eine mittelbare Geltung zu, wobei die Kantone und Gemeinden über einen relativ grossen Beurteilungsspielraum verfügen.

Die Fragen können wie folgt beantwortet werden:

1. Gemäss Artikel 5 des NHG sind die Bundesinventare regelmässig zu überprüfen und zu bereinigen. Die Arbeiten für das ISOS begannen 1973, und 2016 wurde der erste Revisionszyklus (mit Ausnahme des Kantons Graubünden) abgeschlossen, das bedeutet einen Revisionsrhythmus von über zwanzig Jahren.
2. Die Revisionen erfolgen nach Absprache mit den betroffenen Kantonen und folgen chronologisch den Publikationsdaten des ISOS, d. h., es werden in der Regel der Reihe nach die

Kantone mit den ältesten ISOS-Grundlagen revidiert. Die Kantone Graubünden (Inventarisierung 1978/1990) und Genf (1981/1984) werden als Nächstes an der Reihe sein. Die weitere Reihenfolge ist noch nicht festgelegt. Es ist anzumerken, dass die Kantone auch von sich aus eine Überprüfung beantragen können.

3. Der Bundesrat strebt einen Revisionsrhythmus des ISOS alle 15 bis 20 Jahre an. Mit diesem Rhythmus kann der baulichen Entwicklung Rechnung getragen werden. Je aktueller ein Inventar ist, desto einfacher kann es von Kantonen und Gemeinden angewandt werden. Der Mehrwert der Revisionen ist deshalb gerade angesichts der aktuellen raumplanerischen Herausforderungen gross.

4. Gemäss Artikel 9 des Raumplanungsgesetzes (RPG; SR 700) werden die kantonalen Richtpläne in der Regel alle zehn Jahre gesamthaft überprüft und nötigenfalls überarbeitet. Die Gesamtüberarbeitung des kantonalen Richtplans hat regelmässig auch die Überprüfung und Anpassung der Nutzungspläne der Gemeinden zur Folge. Dazu gehört für eine qualitätsvolle Siedlungsentwicklung in jedem Fall die Auseinandersetzung mit dem Baubestand sowie die Bewahrung und Förderung der baukulturellen Qualitäten und Ortsidentitäten. Mit dem ISOS stellt der Bund den Kantonen und Gemeinden für diese Aufgabe ein wichtiges, nach einer objektiven (wissenschaftlichen) Methode erarbeitetes Instrument zur Verfügung. Der Bundesrat ist deshalb der Ansicht, dass der Aufwand für Gemeinden und Kantone für die Berücksichtigung der baukulturellen Werte in Ortsbildern von nationaler Bedeutung dank des ISOS einerseits eher reduziert wird und andererseits der hohen gesellschaftlichen Bedeutung des kulturellen Erbes angemessen ist.»

Das Geschäft wurde am 16. Juni 2017 erledigt.

## 6 Rechtssprechung

Die Wirkung des ISOS wird durch die Rechtspraxis verdeutlicht. Eine vom BAK publizierte und laufend aktualisierte Sammlung präsentiert die wichtigsten Gerichtsentscheide<sup>54</sup>, die zum ISOS gefällt wurden, namentlich:

- URTEIL BGER 1C\_188/2007 *Berücksichtigung des ISOS bei Sondernutzungsplänen*  
Auch wenn die Vorschriften zu den Gestaltungsplänen Abweichungen von der Regelbauweise ermöglichen, sind solche Abweichungen vor dem Hintergrund der Anliegen des Heimatschutzes und des Dorfbildschutzes, wie sie im ISOS und der Anordnung einer Kernzone zum Ausdruck kommen, zu prüfen.
- URTEIL BGER 1C\_75/2009 *ISOS und Umgebungsschutz*  
Wird ein grosses Grundstück an Rebland in die Bauzone eingezont, ist dies nicht vereinbar mit dem Umgebungsschutz einer Gemeinde, die im ISOS aufgeführt ist. Dies gilt umso mehr, als die Einzonung zu einer überdimensionierten Bauzone führt.
- URTEIL VGE VOM 16. FEBRUAR 2010 *Verbindlichkeit der ISOS-Gutachten*  
Die besonderen Gutachten nach Art. 17a NHG konkretisieren die Schutzziele des ISOS und sind in gleichem Mass verbindlich wie jene nach Art. 7 und 8 NHG. Ermessensspielräume, welche die kantonalen und kommunalen Ästhetikvorschriften sowie die Bestimmungen zum Denkmalschutz gewähren, sind ISOS-konform auszuüben.

---

<sup>54</sup> [www.bak.admin.ch/bak/de/home/kulturerbe/heimatschutz-und-denkmalpflege/isos/rechtlicher-rahmen.html](http://www.bak.admin.ch/bak/de/home/kulturerbe/heimatschutz-und-denkmalpflege/isos/rechtlicher-rahmen.html).

- URTEIL BGER 1C\_470/2009 *Berücksichtigung ISOS bei kommunalen Aufgaben*  
Das Bundesinventar schützenswerter Ortsbilder der Schweiz ISOS ist – wie die anderen Bundesinventare – auch bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben zu beachten. Ein hängiges Unterschutzstellungsgesuch muss bei der Beurteilung eines Gestaltungsplans berücksichtigt werden.
- URTEIL VGE V 11 114\_2 *Pflicht für Gutachten bei ISOS*  
Der geplante Abbruch eines Restaurants, das ausserhalb der Bauzone liegt und zu einer schützenswerten Baugruppe gemäss ISOS gehört, bedarf einer Begutachtung durch eine eidgenössische Fachstelle.
- URTEIL VGE 100.2011.292 *Berücksichtigung ISOS bei Einzonungen*  
Eine Neueinzonung ist rechtswidrig, wenn sie höherrangigen Interessen des Ortsbildschutzes widerspricht, Alternativen ausserhalb des Schutzgebiets denkbar sind und das Gebiet nicht gut erschlossen ist.
- URTEIL BGER 1C\_700/2013 *Verbandsbeschwerde und ISOS*  
Wird eine Baute in das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) aufgenommen, folgt daraus nicht, dass ihr Schutz dadurch zur Bundesaufgabe nach NHG wird. Die Befugnis zur Verbandsbeschwerde ist daher nicht von vornherein in jedem Fall gegeben.
- URTEIL BGER 1C\_893/2013, 1C\_895/2013 *Berücksichtigung ISOS bei Einzonungen*  
Die Voraussetzungen für die Schaffung neuen Baulandes im Sinne von Art. 15 RPG sind nicht erfüllt, wenn gewichtige Gründe des Natur- und Heimatschutzes dagegen sprechen. Dies ist namentlich der Fall bei Parzellen in unmittelbarer Nähe einer im ISOS enthaltenen Schlosslandschaft.
- URTEIL BGER 1C\_130/2014, 1C\_150/2014 *Gemeindeautonomie und ISOS*  
Bei einem Quartierplan, der eine dichtere Bebauung bezweckt und dabei den Interessen des Ortsbildschutzes in vertretbarer Weise Rechnung trägt, darf die Rechtsmittelinstanz nicht ihre eigene Würdigung an die Stelle derjenigen der Gemeinde stellen, sonst verletzt sie die Gemeindeautonomie.
- URTEIL BGER 1C\_327/2014 *ISOS und Umgebungsschutz*  
Die Zuweisung eines Grundstücks mit Seeanstoss zur Zone für öffentliche Bauten und Anlagen ist im Hinblick auf die Eigentumsgarantie gerechtfertigt. Gewichtige öffentliche Interessen wie der geplante Ausbau des Strandbads, die Freihaltung des Seeufers sowie die Lage in einer schützenswerten Umgebungszone des ISOS sprechen dafür.
- URTEIL GVP 2015 389 FF. *Berücksichtigung ISOS bei Baubewilligung*  
Zuger Gemeinden müssen bei Baugesuchen in einer Ortsbildschutzzone die Stellungnahme des kantonalen Amts für Denkmalpflege und Archäologie einholen. Die Baubewilligungsbehörde darf sich nicht ohne triftigen Grund über den denkmalpflegerischen Fachbericht der kantonalen Amtsstelle hinwegsetzen.
- ARRÊT TF 1C\_276/2015 *ISOS et plan d'affectation*  
Eine Zonenplanänderung für ein im ISOS enthaltenes Dorf, die eine Verdichtung mit höheren Gebäuden vorsieht und die maximale Längenbeschränkung der Bauten aufhebt, wird aufgehoben. Grund dafür ist, dass die Interessen des Ortsbildschutzes nicht berücksichtigt wurden.



- URTEIL BGER 1C\_179/2015, 1C\_180/2015 *Solaranlagen auf ISOS-Objekten*  
Soll auf einer Ökonomiebaute in einem ISOS-geschützten Weiler eine Solaranlage in der Grösse von 250 m<sup>2</sup> angebracht werden, liegt eine wesentliche Beeinträchtigung vor, die zur Ablehnung der Baubewilligung führt.
- URTEIL BGER 1C\_488/2015 *Berücksichtigung ISOS bei Baubewilligung*  
Das ISOS ist nur mittelbar über die kommunale Nutzungsplanung, nicht aber unmittelbar im Baubewilligungsverfahren von Bedeutung. Das heisst, dass die Schutzanliegen des ISOS nicht direkt anwendbares Recht sind, sondern zuerst in den entsprechenden kantonalen oder kommunalen Erlassen umgesetzt werden müssen. Erst wenn grundeigentü-merverbindliche Festlegungen erfolgt sind, finden diese im Baubewilligungsverfahren Anwendung.
- URTEIL APPELLATIONSGERICHT VD.2015.153, AG.2016.847 *Berücksichtigung ISOS bei kantonalen Aufgaben*  
Die Beeinträchtigung der im ISOS enthaltenen Altstadtsilhouette auf der Grossbasler Rheinseite durch den neuen Bettenturm des Universitätsspitals muss hingenommen werden, weil wichtige öffentliche Interessen für das Bauvorhaben sprechen.
- URTEIL BGER 1C\_26/2016 *Solaranlagen auf ISOS-Objekten*  
Es ist bundesrechtskonform anzunehmen, der Einbau einer vollflächigen Photovoltaikanlage auf einer Dachfläche würde das geschützte einheitliche Erscheinungsbild des Churer «Stampagartens» im Sinne von Art. 18a Abs. 3 Satz 2 RP wesentlich beeinträchtigen.
- URTEIL BGER 1C\_558/2015 *Berücksichtigung ISOS bei Baubewilligung*  
Wird für eine Baute im Gewässerraum eine Ausnahmegewilligung erteilt, handelt es sich um eine Bundesaufgabe nach NHG. Das ISOS ist hier unmittelbar anwendbar.
- URTEIL BGER 1C\_240/2016 *Parkanlagen als ISOS-Objekte*  
Die öffentlichen Interessen am Umbau und der Erweiterung des Kurtheaters Baden überwiegen die privaten Interessen des beschwerdeführenden Nachbarn. Auch die Aspekte des Denkmalschutzes werden gewahrt.
- URTEIL BGER 1C\_118/2016 *Berücksichtigung ISOS bei Bundesaufgaben*  
Die Obwaldner Kantonalbank kann ihr Neubauprojekt für ihren Hauptsitz im Zentrum von Sarnen nicht realisieren, weil das Projekt das Ortsbild von nationaler Bedeutung beeinträchtigt.

## 7 Umsetzungshilfen

Die gesetzlichen Verfahren im Zusammenhang mit dem ISOS, dessen juristische und fachliche, sachgerechte Anwendung und Wirkung sind klar geregelt. Nichtsdestotrotz bringt die Anwendung des ISOS teilweise Unsicherheiten mit sich. Der Bund erstellt, in Zusammenarbeit mit weiteren Partnern, laufend Empfehlungen, Berichte, Gutachten und weitere Umsetzungshilfen für die denkmal- und ortsbildpflegerische sowie raumplanerische Praxis.

## 7.1 Empfehlungen und Berichte

- *Empfehlung zur Berücksichtigung der Bundesinventare nach Artikel 5 NHG in der Richt- und Nutzungsplanung*<sup>55</sup>  
Diese Publikation ist eine Empfehlung der Bundesämter für Raumentwicklung (ARE), für Umwelt (BAFU), für Kultur (BAK) und für Strassen (ASTRA) und richtet sich insbesondere an die für die Richt- und Nutzungsplanung sowie für den Natur-, Landschafts- und Heimatschutz und die Denkmalpflege zuständigen kantonalen und kommunalen (Fach-)Stellen. Sie gibt die Einschätzung dieser Bundesämter zu den Konsequenzen des BGE Rütli für die Beachtung der Bundesinventare nach Artikel 5 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz NHG bei der Erfüllung kantonalen und kommunaler Aufgaben wieder. Wer diese Empfehlung befolgt, kann davon ausgehen, das Bundesrecht rechtskonform zu vollziehen.
- *ISOS und Verdichtung*<sup>56</sup>  
Zur Frage der Vereinbarkeit des Ortsbildschutzes und der Verdichtung hat sich 2015 eine breit zusammengesetzte Arbeitsgruppe unter Leitung des ARE grundsätzliche Gedanken zur Berücksichtigung des ISOS in der raumplanerischen Interessenabwägung gemacht und entsprechende Empfehlungen formuliert.

## 7.2 Gutachten

- *Zur Bedeutung des Bundesgerichtsentscheides Rütli (BGE 135 II 209) für das ISOS und das IVS*<sup>57</sup>  
Gut dreissig Jahre lang kam, so die herrschende Meinung, den Bundesinventaren nach Artikel 5 NHG (BLN, ISOS, IVS) ausschliesslich dort Bedeutung zu, wo es um die «Erfüllung einer Bundesaufgabe» ging. Mit dem BGE Rütli (2009) korrigierte das Bundesgericht diese Auffassung und entschied, die Bundesinventare nach Artikel 5 NHG seien auch bei der Erfüllung kantonalen und kommunalen Aufgaben von Bedeutung. Das Gutachten untersucht mögliche Auswirkungen dieses Entscheids.
- *Rechtsgutachten zu Fragen im Zusammenhang mit dem Erlass des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS)*<sup>58</sup>  
Das im Auftrag des BAK erstellte Gutachten untersucht die Aufgabe des ISOS und dessen Verhältnis zu Konzepten und Sachplänen, namentlich bezogen auf die Inkraftsetzungsfrage.
- *Rechtsgutachten zu Fragen im Zusammenhang mit der geplanten Änderung der Aufnahmemethode bei der Revision von Ortsbildaufnahmen im Rahmen des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS)*<sup>59</sup>  
Das im Auftrag des BAK erstellte Gutachten untersucht den Handlungsspielraum, der bei einer Anpassung der ISOS-Methode besteht.

---

<sup>55</sup> (ARE, ASTRA, BAFU, BAK (Hrsg.), 2012), siehe Anhang.

<sup>56</sup> (ARE, 2016), siehe Anhang.

<sup>57</sup> (Leimbacher, 2011), siehe Anhang.

<sup>58</sup> (Marti, 2013), siehe Anhang.

<sup>59</sup> (Marti, 2016), siehe Anhang.

## 7.3 Weiteres

Neben den schriftlichen Dokumenten hat der Bund auch konkrete Projekte lanciert, welche Methoden und Strategien darstellen sollen, wie heutige und zukünftige Entwicklungsbedürfnisse und -ziele gegenüber den Interessen des Ortsbildschutzes im Speziellen und einer hohen Baukultur im Allgemeinen korrekt bewertet und im Rahmen einer nachhaltigen Planung von Eingriffen mit hohen baukulturellen Ansprüchen umgesetzt werden können.

– *Modellprojekt Binntal*<sup>60</sup>

Mit dem Programm «Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung» fördert der Bund seit 2002 Projekte von lokalen, regionalen und kantonalen Akteuren, die neue Ansätze für die Umsetzung einer nachhaltigen Raumentwicklung erproben. In diesem Zusammenhang haben sechs Gemeinden im Perimeter des Landschaftspark Binntal (Binn, Bister, Blitzingen, Ernen, Grengiols, Niederwald) ein Projekt gestartet, welches beispielhafte Lösungsansätze für die Verdichtung im ländlichen Raum testet, die primär auf qualitative Kriterien der Innenentwicklung, der Baukultur und der Freiraumgestaltung abzielen. Das ISOS spielt dabei eine zentrale Rolle. Im Ergebnis wird 2018 eine Toolbox mit konkreten Anwendungen und Verfahren für all jene Akteure vorgelegt, die massgeblich an der künftigen Entwicklung und Gestaltung der Siedlungsqualität beteiligt sind.

– *Projet solaire Carouge*

Das BAK erarbeitet zurzeit mit dem Kanton Genf und der Gemeinde Carouge eine modellhafte Solarplanung, die einen umfassenden Ansatz zur maximalen Förderung von Solarenergie mit hohen baukulturellen Ansprüchen umsetzt. Die Resultate dieser Arbeiten sollen im Laufe des Jahres 2018 publiziert und interessierten Gemeinden zur Verfügung gestellt werden.

Eine hochwertige Siedlungsentwicklung und eine hohe Baukultur setzen hohe Planungskompetenzen und eine entwickelte Planungskultur und spezifische Fachkompetenzen und -kenntnisse voraus. Um diese bezüglich der Umsetzung des ISOS zu verbessern, bietet der Bund unterschiedliche Weiterbildungsformate oder unterstützt solche von Partnerinstitutionen. Dazu gehören Publikationen<sup>61</sup> sowie punktuelle oder ständige Diskussionsfora wie Tagungen.<sup>62</sup> Zudem prüft das BAK zurzeit in Zusammenarbeit mit der VLP/ASPAN die Entwicklung eines spezifischen Kurses zum ISOS, um ein besseres Verständnis und eine verbesserte Anwendung des Inventars zu erreichen.

---

<sup>60</sup> Modellprojekt Binntal auf [www.are.admin.ch](http://www.are.admin.ch).

<sup>61</sup> (Hochparterre in Zusammenarbeit mit dem BAK (Hrsg.), 2017).

<sup>62</sup> ISOS-Tagung in Aarau im Januar 2017.

# Anhang

## Abkürzungen

Abs.	<i>Absatz</i>
ARE	<i>Bundesamt für Raumentwicklung</i>
BD	<i>Bürgerlich-Demokratische Partei</i>
BAK	<i>Bundesamt für Kultur</i>
BFE	<i>Bundesamt für Energie</i>
BGE	<i>Bundesgerichtsentscheid</i>
BLN	<i>Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung</i>
BMR	<i>Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung</i>
BV	<i>Schweizerische Bundesverfassung</i>
Ebd.	<i>Ebenda</i>
EKD	<i>Eidgenössische Kommission für Denkmalpflege</i>
ENHK	<i>Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission</i>
FDP	<i>Freisinnige Demokratische Partei Schweiz</i>
GIS	<i>Geografisches Informationssystem</i>
GPK	<i>Geschäftsprüfungskommission</i>
Hrsg.	<i>Herausgegeben</i>
HSDP	<i>Sektion Heimatschutz und Denkmalpflege des Bundesamts für Kultur</i>
Ip	<i>Interpellation</i>
ISOS	<i>Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung</i>
IVS	<i>Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz</i>
Mo	<i>Motion</i>
NHG	<i>Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz</i>
Pa. lv.	<i>Parlamentarische Initiative</i>
Po	<i>Postulat</i>
RPG	<i>Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung</i>
RPV	<i>Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000</i>
SR	<i>Schweizer Recht</i>
UREK-S	<i>Ständerätliche Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie</i>
VBLN	<i>Verordnung vom 10. August 1977 über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung</i>
VISOS	<i>Verordnung vom 9. September 1981 über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung</i>
VIVS	<i>Verordnung vom 14. April 2010 über das Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz</i>
VLP-ASPAN	<i>Schweizerische Vereinigung für Landesplanung – Association suisse pour l'aménagement national – Associazione svizzera per la pianificazione nazionale</i>

## Verzeichnis verwendeter Literatur, amtlicher Dokumente und Materialien

- ARE. (2016). *ISOS und Verdichtung. Bericht der Arbeitsgruppe*. Bern.
- ARE, ASTRA, BAFU, BAK (Hrsg.). (2012). *Empfehlungen zur Berücksichtigung der Bundesinventare nach Artikel 5 NHG in der Richt- und Nutzungsplanung*. Bern.
- BAK. (2010). *Auswertung Umfrage zu Anwendung und Wirkung ISOS in den Kantonen*. Bern.
- BAK. (2010). *Rundschreiben an die Kantone zu Anwendung und Wirkung ISOS*. Bern.
- BAK. (2016). *Auswertung Umfrage zu Anwendung und Wirkung ISOS in den Kantonen*. Bern.
- BAK. (2016). *Rundschreiben zu Anwendung und Wirkung ISOS in den Kantonen*. Bern.
- BAK. (2017). Ergebnis der informellen Fachanhörung zur Anpassung der Methode,. Bern.
- BAK, HSDP, Marcia Haldemann. (2010). Protokoll zur Sitzung «Vereinfachung ISOS» vom 10. März 2010., (S. 3). Bern.
- Baudirektion des Kantons Zürich, Baudirektor Markus Kägi. (2012). Brief vom 11.6.2012 mit Betreff «Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung ISOS Kanton Zürich: Überarbeitung Region Knonauer Amt und Zürichsee». Zürich.
- BFE. (2014). Überprüfung neue ISOS-Objekte auf Vereinbarkeit mit Anlagen der Energiegewinnung und Infrastruktur. Bern.
- Bischof, P. (2012). Interpellation Pirmin Bischof, 16.3.2012. Energiewende. Fragen zu Bewilligungsverfahren, Bundesinventaren und ENHK 12.3319. Bern.
- Büro für das ISOS, Inventarisatorinnen und Inventarisatoren. (21. Januar 2009). Stellungnahme vom 21. Januar 2009 zur Stellungnahme von ENHK/EKD vom 14. November 2008. *Nachführung ISOS*. Zürich.
- Büro für das ISOS, Sibylle Heusser. (2001). «*Das Konvolut*». *Rechtliche Verwertung und praktische Anwendung des Inventars bei Bund und Kantonen*. Zürich.
- Eder, J. (2012). Parlamentarische Initiative Joachim Eder, 29.5.2012. Die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission und ihre Aufgabe als Gutachterin 12.402. Bern.
- EDI (Hrsg.), Sibylle Heusser-Keller. (1981). *Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz ISOS*. Zürich: Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale, 3000 Bern.
- EDI. (2017). Weisungen über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung ISOS (WISOS). Bern.
- ENHK/EKD. (14. November 2008). Stellungnahme der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission und der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege vom 14. November 2008. *Nachführung ISOS*. Bern.
- FDP-Liberale Fraktion. (2012). Motion FDP-Liberale Fraktion, 1.3.2012. Eidgenössische Natur und Heimatschutzkommission und ihre Aufgabe als Gutachterin 12.3069. Bern.
- Fluri, K. (2016). Interpellation Kurt Fluri, 15.12.2016. ISOS. Hürden für Anwender abbauen 16.4029. Bern.
- Fluri, K. (2016). Postulat Kurt Fluri, 15.12.2016. Schweizer Ortsbilder erhalten 16.4028.
- Fraktion BD. (2012). Motion Fraktion BD, 15.3.2012. Der Bau von Wasserkraftwerken innerhalb von BLN-Objekten soll erleichtert werden 12.3251. Bern.
- GPK Nationalrat. (3. September 2003). BBI 2004 777. Bern.
- Heusser, S. (1997). *ISOS-Bibel. Dossier zuhanden des Bundesamts für Kultur BAK*. Zürich: Büro für das ISOS.
- Hochparterre in Zusammenarbeit mit dem BAK (Hrsg.). (2017). *Themenheft August 2017: Identität pflegen – Cultiver son identité – Coltivare l'identità*.
- Leimbacher, J. (19. August 2011). *Zur Bedeutung des Bundesgerichtsentscheides Rüti (BGE 135 II 209) für das ISOS und das IVS. Rechtsgutachten*. Bern: Bundesamt für Kultur BAK, Sektion Heimatschutz und Denkmalpflege; Bundesamt für Strassen ASTRA, Bereich Langsamverkehr (Hrsg.).
- Marti, A. (2013). *Rechtsgutachten zu Fragen im Zusammenhang mit dem Erlass des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS)*. Schaffhausen: BAK (Auftraggeber).

- Marti, A. (18. Februar 2016). Rechtsgutachten zu Fragen im Zusammenhang mit der geplanten Änderung der Aufnahmemethode bei der Revision von Ortsbildaufnahmen im Rahmen des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS). Schaffhausen: BAK (Auftraggeber).
- reflecta ag. (2013). *Struktur und Prozessorganisation des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung ISOS*. Bern.
- Rutz, G. (2016). Interpellation Gregor Rutz, 17.6.2016. Widersprüche in der Bau- und Planungspolitik des Bundes. Das ISOS verunmöglicht die Verdichtung 16.3567.
- Sauter, R. (2016). Interpellation Regine Sauter, 16.6.2016. Ist die Weiterentwicklung der ETH Zürich in Gefahr? 16.3510.
- Schibli, B. (2015). *Verfahren der Revision des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung*. Zürich: Talbach Verlag.
- Schneeberger, D. (2017). Interpellation Daniela Schneeberger, 14. März 2017. Regelmässige ISOS-Aktualisierung stellt Kantone und Gemeinden vor massive Herausforderungen 17.3112. Bern.
- Vogler, K. (2016). Interpellation Karl Vogler, 17.6.2016. Das ISOS im Zielkonflikt mit anderen wichtigen öffentlichen Interessen 16.3566.