

STELLUNGNAHME

zuhanden des

Bundesamtes für Kultur

zu den

**Parlamentarischen Initiativen 17.525 (NR Gregor Rutz)
und 17.526 (NR Hans Egloff)**

erstellt von

Dr. Dr. h.c. Heinz Aemisegger

a. Bundesrichter

Konsulent Wenger Plattner Rechtsanwälte Küssnacht-Zürich

Dr. h.c. Lukas Bühlmann

Direktor

EspaceSuisse Verband für Raumplanung

Datum: 14. Januar 2019

INHALTSVERZEICHNIS

A.	Einleitung	3
B.	Die Wirkungen des ISOS – Zusammenfassung	3
C.	Parlamentarische Initiative 17.525 (NR Gregor Rutz)	4
I.	<i>Inhalt</i>.....	4
II.	<i>Behandlung im Parlament</i>.....	5
III.	<i>Rechtliche Beurteilung des Vorstosses</i>.....	5
1.	Fokussierung auf das ISOS	5
2.	Geltendes Recht	6
	a) Allgemeines	6
	b) Erfüllung von Bundesaufgaben	6
	c) Erfüllung kantonaler Aufgaben (kantonale Pläne und Bewilligungen)	7
	d) Übersicht: Interessenabwägung	9
	e) Richtplanfestsetzung in Anwendung von kantonalen Aufgaben und Bundesaufgaben (Beispiel Hochschulquartier Zürich)	10
	f) Zielkonflikte ISOS und Verdichtung sind lösbar	11
3.	Ablehnung des Vorstosses	12
D.	Parlamentarische Initiative 17.526 (NR Hans Egloff).....	14
I.	<i>Inhalt</i>.....	14
II.	<i>Behandlung im Parlament</i>.....	16
III.	<i>Rechtliche Beurteilung des Vorstosses</i>.....	16
1.	Fokussierung auf das ISOS und die Richtplanung	16
2.	Geltendes Recht	16
	a) Allgemeines	16
	b) Erfüllung von Bundesaufgaben	17
	c) Erfüllung kantonaler Aufgaben (kantonale Pläne und Bewilligungen)	18
	d) Richtplanfestsetzung in Anwendung von kantonalen Aufgaben und Bundesaufgaben (Beispiel Hochschulquartier Zürich)	20
	e) Beim ISOS Schwerpunkte setzen	21
3.	Ablehnung des Vorstosses	22

A. Einleitung

Die vorliegende Stellungnahme zu den Parlamentarischen Initiativen 17.525 Rutz und 17.526 Egloff ist das Ergebnis eines Workshops mit Dr. Dr. h.c. Heinz Aemisegger (a. Bundesrichter, Konsulent Wenger-Plattner) und Dr. h.c. Lukas Bühlmann (Direktor EspaceSuisse, Verband für Raumplanung). Bei der auf Einladung des Bundesamtes für Kultur BAK erfolgten Diskussion ging es um die Auseinandersetzung mit den Anliegen der Initianten und die Beurteilung der vorgeschlagenen Gesetzesänderungen vor dem Hintergrund der heutigen Regelung und Praxis.

B. Die Wirkungen des ISOS – Zusammenfassung

- 1 Angesichts des Mitte des letzten Jahrhunderts einsetzenden Baubooms wurden in den 1960er-Jahren die Rechtsgrundlagen für den Natur- und Heimatschutz auf Bundesebene geschaffen (Verfassungsartikel und Gesetz) und gestützt darauf ab den 1970er-Jahren das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) erlassen. Das **ISOS** führt die wertvollsten, landesweit bedeutendsten Siedlungen der Schweiz auf und **dokumentiert** sie.
- 2 Bei der **Erfüllung kantonaler Aufgaben** erweist sich das ISOS als **Planungsgrundsatz**:¹ Die im ISOS enthaltenen **Wertungen** entfalten «**nur**» **indirekte Wirkungen**. Sie sind bei der Beurteilung der Ermessensfragen, die sich bei der Planung und bei der Erteilung von Bewilligungen stellen, «**nur**» aber immerhin zu **berücksichtigen** und zwar **nebst anderen eheblichen Gesichtspunkten**. **Grundlage für diese Berücksichtigungspflicht** ist nicht das Natur- und Heimatschutz-, sondern das **Raumplanungsrecht des Bundes**.²
- 3 Bei der Erfüllung von Bundesaufgaben stellen die Wertungen des ISOS dagegen gestützt auf das Natur- und Heimatschutzgesetz des Bundes (Art. 2 ff. NHG) direkt anwendbare rechtsverbindliche Vorgaben dar, von denen nur nach Massgabe von Art. 6 Abs. 2 NHG abgewichen werden darf.

1 BGE 135 II 209 E. 5.5 S. 221 (Rüti ZH).

2 Vgl. Art. 3 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1).

C. Parlamentarische Initiative 17.525 (NR Gregor Rutz)

I. Inhalt

- 4 Herr NR Gregor Rutz reichte am 15. Dezember 2017 im Nationalrat zusammen mit drei mitunterzeichnenden Nationalräten die Parlamentarische Initiative 17.525 ein. Sie trägt den Titel «**Verdichtung ermöglichen. Widersprüche und Zielkonflikte aufgrund des ISOS ausschliessen**». Er verlangt in seinem Vorstoss folgendes:

Artikel 6 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) sei um einen Absatz 3 zu ergänzen, der vorsieht, dass ein **Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung im Sinne der Inventare möglich ist, wenn ihr öffentliche Interessen, insbesondere die Verdichtung der Siedlungsfläche nach innen, entgegenstehen. Ein Abweichen ist jedoch ausgeschlossen, wenn die inventarisierten Bauwerke oder Siedlungen sich durch eine aussergewöhnliche historische Bedeutung oder Einzigartigkeit auszeichnen.**

- 5 In seiner heute geltenden Fassung lautet Art. 6 NHG wie folgt:

Art. 6 NHG Bedeutung des Inventars

¹ Durch die Aufnahme eines Objektes von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes wird dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälernte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellung- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient.

² Ein Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung im Sinne der Inventare darf bei Erfüllung einer **Bundesaufgabe** nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen.

- 6 Herr NR Gregor Rutz **begründet** seine Parlamentarische Initiative wie folgt:

«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.

Dass das Inventar namentlich auch in städtischen Gebieten immer umfangreicher wird und ganze Siedlungen umfasst, stellt Politiker, Stadtplaner, aber auch Hauseigentümer und Unternehmer vor unlösbare Aufgaben: Wie soll im Rahmen der Revision von Bau- und Zonenordnungen und von Siedlungsrichtplänen der Vorgabe der Verdichtung nachgekommen werden, wenn gleichzeitig ganze Quartiere nicht mehr verändert werden dürfen? So sind beispielsweise in der Stadt Zürich mittlerweile drei Viertel der Siedlungsfläche durch das ISOS erfasst. Soll eine Verdichtung in städtischen Gebieten angestrebt werden, um die Grünflächen auf der Landschaft zu schützen, müssen zwingend Ausnahmen vorgesehen werden können.

Der diesbezügliche Gegensatz zwischen den Grundsätzen von Artikel 1 RPG, welcher verlangt, dass die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken sei, um kompakte Siedlungen zu schaffen und die natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser, Wald und die Landschaft schützen zu können, und von Artikel 6 NHG (Inventar der Objekte von nationaler Bedeutung) ist durch die Schaffung des beantragten Absatzes 3 zu entschärfen.»

II. Behandlung im Parlament

- 7 Als erstbehandelnder Rat ist der Nationalrat zuständig. Die Vorberatung erfolgt in der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie NR (UREK-NR).

III. Rechtliche Beurteilung des Vorstosses

1. Fokussierung auf das ISOS

- 8 Der Titel und die Begründung der Parlamentarischen Initiative von Herrn NR Rutz beziehen sich ausschliesslich auf das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz, ISOS. Bei dem im Vorstoss formulierten Begehren ist unklar, ob auch andere Bundesinventare (z. B. BLN, IVS) miterfasst werden. Die Tragweite der Parlamentarischen Initiative lässt sich

demnach nicht abschätzen. Die nachfolgenden Ausführungen gehen davon aus, die in der Parlamentarischen Initiative verlangte Ergänzung von Art. 6 NHG beziehe sich ausschliesslich auf das ISOS.

2. Geltendes Recht

a) Allgemeines

9 Gemäss Art. 78 Abs. 1 BV sind grundsätzlich die Kantone für den Natur- und Heimatschutz zuständig. Bei der Erfüllung seiner eigenen Aufgaben schreibt Art. 78 Abs. 2 BV dem Bund jedoch vor, auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes Rücksicht zu nehmen. Dabei hat er Landschaften, Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler zu schonen. Er muss sie ungeschmälert erhalten, wenn das öffentliche Interesse es gebietet. Dieser Verfassungsauftrag wird im Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG) konkretisiert. Art. 5 NHG verpflichtet den Bundesrat, nach Anhören der Kantone **Inventare von nationaler Bedeutung** zu erstellen. Gestützt auf diese Bestimmung erliess er das ISOS. Dieses Bundesinventar führt die wertvollsten, landesweit bedeutendsten Siedlungen der Schweiz auf und dokumentiert sie.

b) Erfüllung von Bundesaufgaben

10 Bei der **Erfüllung von Bundesaufgaben** (vgl. Art. 2 NHG) bewirkt das ISOS in Verbindung mit Art. 6 Abs. 2 NHG, dass ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung im Sinne von Art. 6 Abs. 1 NHG der Inventare nur in Erwägung gezogen werden darf, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen. Was eine Bundesaufgabe darstellt, geht aus Art. 2 NHG hervor. Im Vordergrund steht die Bewilligung von Bauten und Anlagen des Bundes, die Erteilung von Bundeskonzessionen und Bundessubventionen. Überdies fallen bundesrechtliche Bewilligungen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen, Rodungen usw. unter den Begriff der Bundesaufgabe.

11 Wird bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe in Schutzobjekte eingegriffen, die im ISOS dokumentiert sind, so entfaltet das Bundesinventar direkte Wirkungen. Dabei ist zwischen den folgenden drei Eingriffsarten zu unterscheiden: schutzzielverträgliche Eingriffe, leichte Beeinträchtigungen und schwerwiegende Beeinträchtigungen. Schutzzielverträgliche Eingriffe und leichte Beeinträchtigungen bewirken kein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung

des Schutzobjekts. Sie sind daher grundsätzlich zulässig, wobei bei leichten Eingriffen die Eingriffsinteressen gegen die Erhaltungsinteressen in Anlehnung an Art. 3 NHG abzuwägen sind. Schwerwiegende Eingriffe sind dagegen nur zulässig, wenn bei der Erfüllung der Bundesaufgabe ein nationales Interesse vorliegt, das höher zu gewichten ist als das nationale Schutzinteresse (qualifizierte, vorstrukturierte Interessenabwägung, Art. 6 Abs. 2 NHG). Besteht an der Erfüllung der Bundesaufgabe, die einen schwerwiegenden Eingriff in ein ISOS-Objekt zur Folge hätte, kein nationales Interesse, so kann sie nicht bewilligt werden. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass die **Zielsetzung der inneren Verdichtung**, wie sie im Zentrum der seit dem 1. Mai 2014 in Kraft stehenden ersten Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes steht, nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ein **Interesse von nationaler Bedeutung** darstellt.³

c) Erfüllung kantonaler Aufgaben (kantonale Pläne und Bewilligungen)

- 12 Die Raumplanung obliegt innerhalb der Rahmenvorschriften des Raumplanungsgesetzes den Kantonen (Art. 75 Abs. 1 BV). Die Festsetzung von kantonalen Richtplänen und Nutzungsplänen, die sich **ausschliesslich auf autonomes kantonales Recht** stützen, stellt grundsätzlich eine kantonale und keine Bundesaufgabe dar.⁴ Gleich verhält es sich bei der Erteilung von Baubewilligungen, die sich ausschliesslich auf kantonales Recht abstützen.⁵ Greifen kantonale Planungsfestsetzungen oder kantonalrechtliche Bewilligungsentscheide in ISOS-Objekte ein, so müssen die kantonalen Behörden bei den mit solchen Entscheiden verbundenen Interessenabwägungen die ISOS-Wertungen mit in Betracht ziehen.⁶ Neben dem ISOS sind jedoch regelmässig zahlreiche weitere Gesichtspunkte in solche Interessenabwägungen einzube-

³ Urteil des Bundesgerichts 1C_118/2016 vom 21. März 2017 (Sarnen OW).

⁴ Anders verhält es sich, wenn solche kantonalen Raumpläne Bundesrecht, z. B. das Gewässerschutzgesetz (GSchG), verletzen. Vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_118/2016 vom 21. März 2017 (Sarnen OW).

⁵ Die Erteilung von Ausnahmbewilligungen ausserhalb der Bauzonen, von gewässerschutzrechtlichen Bewilligungen, von Zweitwohnungsbewilligungen usw. durch die kantonalen Behörden erfolgt indessen in Erfüllung einer Bundesaufgabe, vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_118/2016 vom 21. März 2017 (Sarnen OW, GSchG); grundlegend BGE 112 Ib 70 E. 2 und 3 S. 71 ff. (Feusisberg SZ, Art. 24 RPG), 142 II 509 E. 2.3 S. 513 (Adligenswil LU, Art. 24 RPG); Urteile des Bundesgerichts 1C_382/2016 vom 6. April 2017 (Obersaxen/Mandaun GR, Art. 24 RPG), 1C_308/2013 vom 13. November 2013 (Lantsch/Lenz GR, Art. 75b Zweitwohnungen).

⁶ BGE 135 II 209 E. 5.5 S. 221 (Rüti ZH).

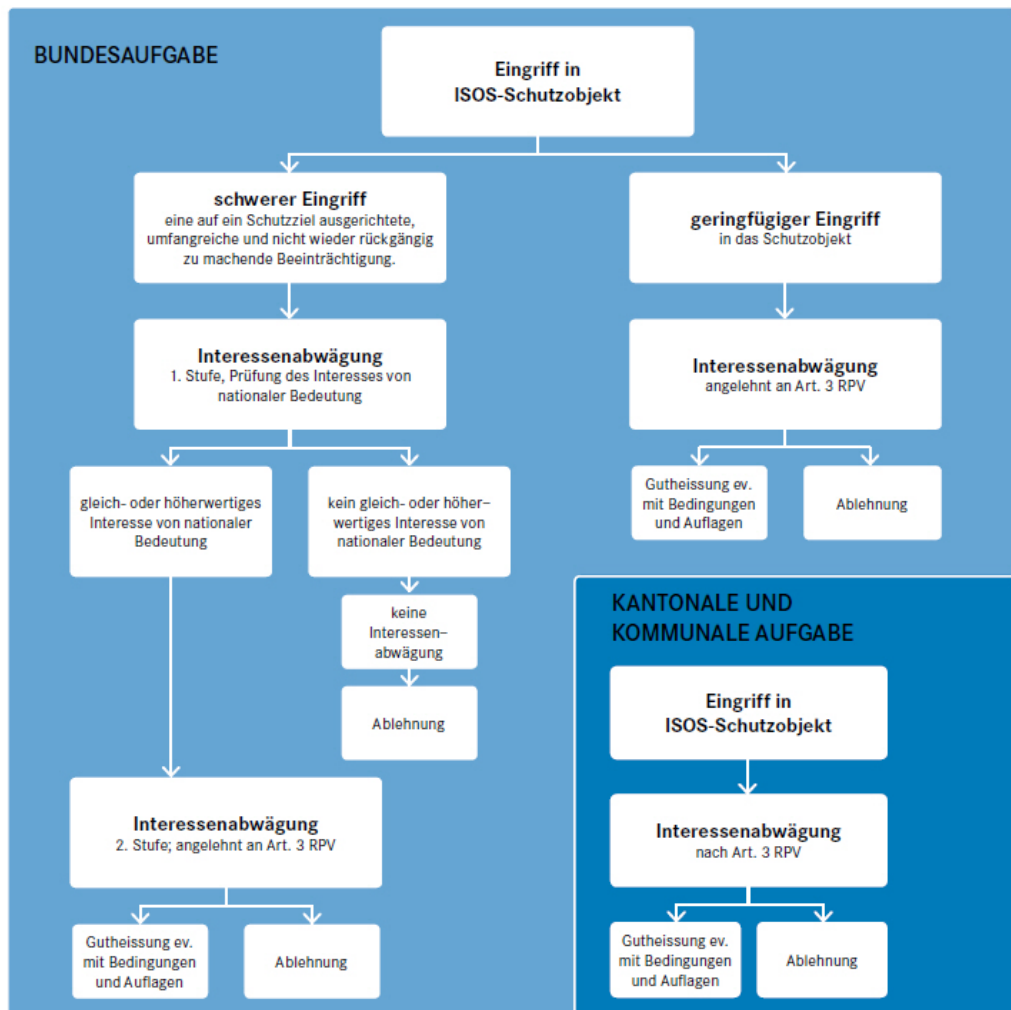
ziehen. Findet die Interessenabwägung statt und werden die Interessen sorgfältig gegeneinander abgewogen, so besteht für das Bundesgericht kein Anlass, zu intervenieren, wie es dies bei der Verdichtung eines Villenquartiers in der Stadt Schaffhausen festgehalten hat.⁷

Die ISOS-Wertungen haben in solchen Konstellationen nur indirekte und keinesfalls absolute Verbindlichkeitswirkungen. Vielmehr stellen sie einen der verschiedenen Gesichtspunkte dar, welche bei diesen Interessenabwägungen von den kantonalen Behörden zu berücksichtigen sind. Bei Richt- und Nutzungsplanungsentscheiden sowie Bauentscheiden, welche die Zielsetzung der inneren Verdichtung umsetzen wollen, sind die ISOS-Wertungen anders als bei der Erfüllung von Bundesaufgaben deshalb «nur» zu berücksichtigen. In Erwägung 2.1 des Urteils Rüti macht das Bundesgericht allgemeine Ausführungen zu dieser Berücksichtigungspflicht. Dort steht unter anderem folgender Satz: «Ihrer Natur nach kommen sie Sachplänen und Konzepten im Sinne von Art. 13 RPG (SR 700) gleich.»⁸ Diese Aussage des Bundesgerichts wird oft aus dem Zusammenhang der Urteils-motivation herausgerissen und meist falsch verstanden. Entscheidend für die Gutheissung der Beschwerde im Urteil Rüti ist jedoch die materielle Beurteilung des angefochtenen Gestaltungsplans in Erwägung 5.5. Dort schreibt das Bundesgericht, der **Erhaltungshinweis** des ISOS **«keine weitere Bautätigkeit»** sei «als **Planungsgrundsatz** auch für den umstrittenen Gestaltungsplan von Bedeutung». Konzepte, Sachpläne und kantonale Richtpläne enthalten neben klar bestimmten absolut formulierten Festsetzungen immer auch offene Wertungsanweisungen an die Vollzugsorgane, die den Charakter von Planungsgrundsätzen aufweisen.

⁷ Urteil des Bundesgerichts 1C_130/2014 und 1C_150/2014 vom 6. Januar 2015 (Schaffhausen/Steig SH), in US EspaceSuisse Nr. 4766.

⁸ BGE 135 II 209 E. 2.1 S. 213 (Rüti ZH).

d) Übersicht: Interessenabwägung



13 Bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe, die einen schweren Eingriff in das ISOS bewirkt, müssen folgende drei Punkte beachtet werden:

- Art. 6 NHG ist direkt anwendbar; d. h. das Schutzobjekt muss ungeschmälert erhalten oder grösstmöglich geschont werden.
- Die Fachkommission des Bundes ENHK, EKD muss gemäss Art. 7 NHG ein Gutachten erstellen.
- Die Interessenabwägung erfolgt gestützt auf das NHG zweistufig. Sie ist gemäss Art. 6 Abs. 2 NHG in folgender Weise **vorstrukturiert**:

In einem ersten Schritt muss ein gleich- oder höherwertiges nationales Interesse am Eingriff nachgewiesen werden. In einem zweiten Schritt erfolgt eine

umfassende Interessenabwägung nach der Methode von Art. 3 RPV. Die Verdichtung wurde vom Bundesgericht im Fall Sarnen als nationales Interesse bezeichnet.⁹

Für Eingriffe bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe, die schutzzielverträglich sind oder die Schutzziele nur leicht beeinträchtigen, schreibt das Natur- und Heimatschutzrecht lediglich eine (einfache) Interessenabwägung vor (Art. 6 Abs. 1 NHG). Bei dieser Abwägung werden die Grundsätze, welche Art. 3 RPV für die raumplanungsrechtliche Interessenabwägung anordnet, sinngemäss angewendet. Eine einfache Interessenabwägung findet auch bei der Erfüllung von kantonalen oder kommunalen Aufgaben statt. Sie stützt sich auf Art. 3 RPV.

e) Richtplanfestsetzung in Anwendung von kantonalen Aufgaben und Bundesaufgaben (Beispiel Hochschulquartier Zürich)

- 14 Das folgende konkrete Beispiel aus der jüngsten Praxis des Bundesrates bei der Genehmigung kantonalen Richtpläne bestätigt die vorstehenden Darlegungen eindrücklich: Der Kanton Zürich hat in seinem Richtplan unter Vorname einer umfassenden Interessenabwägung eine Festsetzung vorgenommen, welche die bauliche Weiterentwicklung des gemeinsamen «Forschungs- und Gesundheitsclusters» von ETH Zürich (Bundesaufgabe), Universitätsspital und Universität (kantonale Aufgaben) an zentraler Lage in der Stadt Zürich ermöglichen soll. Das von der Richtplanfestsetzung erfasste Gebiet ist im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) verzeichnet. Der Kanton hat bei seiner Richtplanfestsetzung hinsichtlich der geplanten Bundesbauten und der mit kantonalen Vorhaben verbundenen Bundessubventionen Bundesaufgaben erfüllt. Sämtliche Richtplanfestsetzungen beruhen somit zumindest teilweise auf Bundesrecht. Der Kanton musste deshalb die Grundsätze von Art. 6 Abs. 2 NHG anwenden. An seiner Sitzung vom 14. Dezember 2018 hat der Bundesrat diese Anpassung des Richtplans des Kantons zum Hochschulgebiet mit der folgenden Begründung genehmigt.
- 15 «Die Stadt Zürich wurde vom Bundesrat per 1. Oktober 2016 als Ortsbild von nationaler Bedeutung in das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder

⁹ Urteil des Bundesgerichts 1C_118/2016 vom 21. März 2017 (Sarnen OW).

der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) aufgenommen. Durch die Aufnahme eines Ortsbildes ins ISOS wird erklärt, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerete Erhaltung verdient. Ein Gutachten der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege kommt zum Schluss, dass die vorgesehene bauliche Weiterentwicklung des Hochschulgebiets dieses Ortsbild stark beeinträchtigt. Allerdings handelt es sich bei den geplanten Nutzungen für Bildung, Forschung und Gesundheit um Interessen von nationaler Bedeutung. Die Weiterentwicklung der ETHZ ist für den Bund von grösster Wichtigkeit. Zudem entspricht die Planung dem Ziel der Siedlungsentwicklung nach innen, wie es das revidierte Raumplanungsgesetz verlangt und welches ebenfalls von hohem nationalem Interesse ist. Der Bundesrat hat nun mit seiner Genehmigung diesen Interessen ein höheres Gewicht gegeben als der ungeschmälereten Erhaltung des Ortsbildes. Dieser Grundsatzentscheid soll auch bei späteren Entscheiden des Bundes zu Gesuchen um Bauinvestitionsbeiträge an die Universität Zürich und an das Universitätsspital Zürich nicht mehr in Frage gestellt werden. Bei der weiteren Umsetzung der baulichen Vorhaben in den kantonalen Gestaltungsplänen soll aber den Anliegen des Ortsbildschutzes bestmöglich Rechnung getragen und das Ortsbild soweit wie möglich geschont werden.»¹⁰

f) Zielkonflikte ISOS und Verdichtung sind lösbar

- 16 Die Frage der Vereinbarkeit von ISOS und Verdichtung wurde in der Vergangenheit in verschiedenem Kontext vertieft geprüft. Zu erwähnen sind
- der 2016 erschienene Bericht «ISOS und Verdichtung» einer von EDI und UVEK eingesetzten Arbeitsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern von Bund, Kantonen, Gemeinden sowie Fachorganisationen;¹¹
 - der 2018 erschienene Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Fluri (16.4029) mit dem Titel «Schweizer Ortsbilder erhalten»;¹²
 - eine 2018 von der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN (heute: EspaceSuisse) in Zusammenarbeit mit den Kan-

10 BR - Richtplananpassung ermöglicht qualitativ hochwertige Verdichtung im Hochschulgebiet Zürich.

11 Bundesamt für Raumentwicklung ARE (Hrsg.), Siedlungsentwicklung nach innen, ISOS und Verdichtung, Bericht der Arbeitsgruppe, Bern, April 2016.

12 Bericht des Bundesrates vom 17. Januar 2018 in Erfüllung des Postulats Fluri (16.4029).

tonen St. Gallen, Schwyz, Solothurn und Graubünden herausgegebene Arbeitshilfe zum Thema Ortsbildschutz und Verdichtung mit neun Fallbeispielen.¹³

Die Ergebnisse dieser Prüfungen zeigen, dass das ISOS die Verdichtung nicht verhindert, sie unter Umständen aber erschwert und anspruchsvoller gestaltet. Die Auseinandersetzung mit dem Ortsbildschutz trägt auf der andern Seite zu einer qualitätvollen Innenentwicklung bei und erhöht damit die Akzeptanz von Verdichtungen.

3. Ablehnung des Vorstosses

- 17 Die in der vorliegenden Stellungnahme gemachten Ausführungen zeigen, dass die Zielsetzungen, die von der Parlamentarischen Initiative 17.525 von Herrn NR Rutz verfolgt werden, grundsätzlich berechtigt sind. Sie sind jedoch bereits Inhalt des geltenden Rechts. Die mit dem Bundesgerichtsentscheid Rüti eingeleitete Rechtsprechung wird zurzeit von den Kantonen und Gemeinden in der Richt- und insbesondere Nutzungsplanung umgesetzt. Die von der Parlamentarischen Initiative Rutz angestrebte Gesetzesrevision wäre auch diesen Bestrebungen abträglich.
- 18 Die Innenentwicklung und Verdichtung ist grundsätzlich eine kantonale Aufgabe. Kantone und Gemeinden haben bei der Richt- und Nutzungsplanung das ISOS als Grundlage zu berücksichtigen und in die raumplanerische Interessenabwägung einzubeziehen. Findet diese Interessenabwägung rechtskonform statt, besteht für ein Gericht kein Anlass, einzugreifen, wie dies das Bundesgericht im Urteil Schaffhausen festgehalten hat. Sind mit einem Vorhaben ausnahmsweise Bundesaufgaben verbunden, sind die Schutzanforderungen höher (siehe Grafik Seite 9). Selbst in diesen Fällen kann unter Umständen jedoch von der «ungeschmälerten Erhaltung und grösstmöglichen Schonung» gemäss Art. 6 NHG abgewichen werden. Die Parlamentarische Initiative Rutz wäre unter diesem Gesichtspunkt gar noch strenger als die heutige Regelung, denn sie sieht vor, dass ein Abweichen von den Schutzziele ausgeschlossen ist, «wenn die inventarisierten Bauwerke oder Siedlungen sich durch eine aussergewöhnliche historische Bedeutung oder Einzigartigkeit auszeichnen».

¹³ Schweizerische Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN (Hrsg.), Ortsbildschutz und Verdichtung, Arbeitshilfe, Bern 2018.

- 19 Die Umsetzung der Parlamentarischen Initiative Rutz würde darüber hinaus zu neuer Rechtsunsicherheit führen; einerseits weil unklar ist, ob sie auch für die andern Inventare nach Art. 5 NHG (BLN, IVS) gelten würde, andererseits weil die vielen unbestimmten Rechtsbegriffe (aussergewöhnliche historische Bedeutung oder Einzigartigkeit) auslegungsbedürftig sind und einer Klärung durch die Gerichte bedürften.

Eine Ergänzung des NHG ist somit nicht erforderlich. Die Parlamentarische Initiative 17.525 von Herrn NR Rutz sollte daher angesichts der vorstehenden Ausführungen abgelehnt werden.

D. Parlamentarische Initiative 17.526 (NR Hans Egloff)

I. Inhalt

20 Herr NR Hans Egloff reichte am 15. Dezember 2017 im Nationalrat zusammen mit drei mitunterzeichnenden Nationalräten die Parlamentarische Initiative 17.526 ein. Sie trägt den Titel **«Verdichtung ermöglichen. Beim ISOS Schwerpunkte setzen»**. Er verlangt mit seinem Vorstoss folgendes:

Artikel 6 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700) sei um einen Absatz 5 zu ergänzen, der festhält, dass **die Bundesinventare gemäss Artikel 5 NHG bei der Erstellung der Richtpläne durch die Kantone nicht zu berücksichtigen sind bzw. Ausnahmen vorgesehen werden können, wenn öffentliche Interessen entgegenstehen. Als öffentliches Interesse gilt insbesondere die Verdichtung der Siedlungsfläche nach innen (vgl. Art. 1 RPG)**. Auch Artikel 4a der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS; SR 451.12) sei entsprechend anzupassen.

21 In seiner heutigen Fassung lautet Art. 6 RPG wie folgt:

Art. 6 RPG Grundlagen

¹(...)

²Für die Erstellung ihrer Richtpläne erarbeiten die Kantone Grundlagen, in denen sie feststellen, welche Gebiete:

- a. sich für die Landwirtschaft eignen;
- b. besonders schön, wertvoll, für die Erholung oder als natürliche Lebensgrundlagen bedeutsam sind;
- b^{bis} sich für die Produktion von Elektrizität aus erneuerbaren Energien eignen;
- c. durch Naturgefahren oder schädliche Einwirkungen erheblich bedroht sind.

³In den Grundlagen geben sie auch Aufschluss über den Stand und die bisherige Entwicklung:

- a. ihres Siedlungsgebietes;
- b. des Verkehrs;
- b^{bis} der Versorgung, insbesondere mit Elektrizität aus erneuerbaren Energien;
- b^{ter} der öffentlichen Bauten und Anlagen;
- c. ihres Kulturlandes.

⁴Sie berücksichtigen die Konzepte und Sachpläne des Bundes, die Richtpläne der Nachbarkantone sowie regionale Entwicklungskonzepte und Pläne.

- 22 Art. 4a der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz vom 9. September 1981 (VISOS, SR 451.12) lautet wie folgt:

Art. 4a VISOS

Die Kantone berücksichtigen das ISOS bei der Erstellung ihrer Richtpläne nach den Artikeln 6–12 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979.

- 23 Herr NR Egloff begründet seine Parlamentarische Initiative wie folgt:

«Ein Hauptziel der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom Juni 2012 war die Förderung der Siedlungsentwicklung nach innen, um die weitere Zersiedelung und den Verbrauch von Landwirtschaftsflächen zu begrenzen. Das revidierte RPG nennt insbesondere zwei Ziele, um den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser, Wald und die Landschaft bewerkstelligen zu können. Einerseits soll die Siedlungsentwicklung nach innen gelenkt werden (Art. 1 Abs. 2 Bst. a^{bis}), andererseits sollen kompakte Siedlungen geschaffen werden (Art. 1 Abs. 2 Bst. b). Kernanliegen der Siedlungsentwicklung nach innen ist die konsequente Mobilisierung der inneren Reserven sowie das Schaffen zusätzlicher Verdichtungspotenziale.

Die im Natur- und Heimatschutzgesetz festgehaltene Zielsetzung, ein Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder (ISOS) zu erstellen, eröffnet Spannungsfelder zu oben genannten Zielen. Mit der stetigen Erweiterung des ISOS und der faktischen Unterschützstellung teils ganzer Siedlungen wird die Verdichtung vielerorts enorm erschwert oder gar verunmöglicht.

So sind beispielsweise in der Stadt Zürich mittlerweile drei Viertel der Siedlungsfläche durch das ISOS erfasst. Soll eine Verdichtung in städtischen Gebieten angestrebt werden, um die Grünflächen auf der Landschaft zu schützen, müssen zwingend Ausnahmen vorgesehen werden können.

Durch die Ergänzung von Artikel 6 RPG um einen Absatz 5, welcher beim Vorliegen öffentlicher Interessen – wozu insbesondere die Verdichtung der Siedlungsfläche nach innen zu zählen ist – gewisse Ausnahmen erlaubt, können diese Widersprüche entschärft werden. So können die Grundsätze von Artikel 1 RPG verwirklicht und eine Verdichtung in Städten und Gemeinden erreicht werden.»

II. Behandlung im Parlament

24 Als erstbehandelnder Rat ist der Nationalrat zuständig. Die Vorberatung erfolgt in der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie NR (UREK-NR).

III. Rechtliche Beurteilung des Vorstosses

1. Fokussierung auf das ISOS und die Richtplanung

25 Der Titel und die Begründung der Parlamentarischen Initiative von Herrn NR Egloff beziehen sich ausschliesslich auf das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz, ISOS. Bei dem im Vorstoss formulierten Begehren ist unklar, ob auch andere Bundesinventare (z. B. BLN, IVS) miterfasst werden. Zudem wird lediglich das raumplanerische Instrument des kantonalen Richtplans angesprochen: Beim ISOS steht hingegen, wegen des in der Regel lokalen Bezugs, vor allem die Nutzungsplanung im Zentrum. Die genaue Tragweite der Parlamentarischen Initiative lässt sich demnach nicht abschätzen. Die nachfolgenden Ausführungen gehen davon aus, die in der Parlamentarischen Initiative verlangte Ergänzung von Art. 6 RPG durch einen neuen Abs. 5 beziehe sich ausschliesslich auf das ISOS.

2. Geltendes Recht

a) Allgemeines

26 Gemäss Art. 78 Abs. 1 BV sind grundsätzlich die Kantone für den Natur- und Heimatschutz zuständig. Bei der Erfüllung seiner eigenen Aufgaben schreibt Art. 78 Abs. 2 BV dem Bund jedoch vor, auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes Rücksicht zu nehmen. Dabei hat er Landschaften, Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler zu schonen. Er muss sie ungeschmälert erhalten, wenn das öffentliche Interesse es gebietet. Dieser Verfassungsauftrag wird im Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG) konkretisiert. Art. 5 NHG verpflichtet den Bundesrat, nach Anhören der Kantone **Inventare von nationaler Bedeutung** zu erstellen. Gestützt auf diese Bestimmung erliess er das ISOS. Dieses Bundesinventar führt die wertvollsten, landesweit bedeutendsten Siedlungen der Schweiz auf und dokumentiert sie.

b) Erfüllung von Bundesaufgaben

- 27 Bei der **Erfüllung von Bundesaufgaben** (vgl. Art. 2 NHG) bewirkt das ISOS in Verbindung mit Art. 6 Abs. 2 NHG, dass ein Abweichen von der ungeschmäleren Erhaltung im Sinne von Art. 6 Abs. 1 NHG der Inventare nur in Erwägung gezogen werden darf, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen. Was eine Bundesaufgabe darstellt, geht aus Art. 2 NHG hervor. Im Vordergrund steht die Bewilligung von Bauten und Anlagen des Bundes, die Erteilung von Bundeskonzessionen und Bundessubventionen. Überdies fallen bundesrechtliche Bewilligungen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen, Rodungen usw. unter den Begriff der Bundesaufgabe.
- 28 Wird bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe in Schutzobjekte eingegriffen, die im ISOS dokumentiert sind, so entfaltet das Bundesinventar direkte Wirkungen. Dabei ist zwischen den folgenden drei Eingriffsarten zu unterscheiden: schutzzielverträgliche Eingriffe, leichte Beeinträchtigungen und schwerwiegende Beeinträchtigungen. Schutzzielverträgliche Eingriffe und leichte Beeinträchtigungen bewirken kein Abweichen von der ungeschmäleren Erhaltung des Schutzobjekts. Sie sind daher grundsätzlich zulässig, wobei bei leichten Eingriffen die Eingriffsinteressen gegen die Erhaltungsinteressen in Anlehnung an Art. 3 NHG abzuwägen sind. Schwerwiegende Eingriffe sind dagegen nur zulässig, wenn bei der Erfüllung der Bundesaufgabe ein nationales Interesse vorliegt, das höher zu gewichten ist als das nationale Schutzinteresse (qualifizierte, vorstrukturierte Interessenabwägung, Art. 6 Abs. 2 NHG). Besteht an der Erfüllung der Bundesaufgabe, die einen schwerwiegenden Eingriff in ein ISOS-Objekt zur Folge hätte, kein nationales Interesse, so kann sie nicht bewilligt werden. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass die **Zielsetzung der inneren Verdichtung**, wie sie im Zentrum der seit dem 1. Mai 2014 in Kraft stehenden ersten Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes steht, nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ein **Interesse von nationaler Bedeutung** darstellt.¹⁴

14 Urteil des Bundesgerichts 1C_118/2016 vom 21. März 2017 (Sarnen OW).

c) Erfüllung kantonaler Aufgaben (kantonale Pläne und Bewilligungen)

- 29 Die Raumplanung obliegt innerhalb der Rahmenvorschriften des Raumplanungsgesetzes den Kantonen (Art. 75 Abs. 1 BV). Die Festsetzung von kantonalen Richtplänen und Nutzungsplänen, die sich **ausschliesslich auf autonomes kantonales Recht** stützen, stellt grundsätzlich eine kantonale und keine Bundesaufgabe dar.¹⁵ Gleich verhält es sich bei der Erteilung von Baubewilligungen, die sich ausschliesslich auf kantonales Recht abstützen.¹⁶ Greifen solche kantonale Planungs- oder kantonalrechtliche Bewilligungsentscheide in ISOS-Objekte ein, so müssen die kantonalen Behörden bei den mit solchen Entscheiden verbundenen Interessenabwägungen die ISOS-Wertungen mit in Betracht ziehen.¹⁷ Neben dem ISOS sind jedoch regelmässig zahlreiche weitere Gesichtspunkte in solche Interessenabwägungen einzubeziehen. Findet diese ordnungsgemäss statt und werden die Interessen sorgfältig gegeneinander abgewogen, besteht für das Bundesgericht kein Anlass, zu intervenieren, wie es dies bei der Verdichtung eines Villenquartiers in der Stadt Schaffhausen festgehalten hat.¹⁸
- 30 Die ISOS-Wertungen haben in solchen Konstellationen nur indirekte und keinesfalls absolute Verbindlichkeitswirkungen. Vielmehr stellen sie einen der verschiedenen Gesichtspunkte dar, welche bei diesen Interessenabwägungen von den kantonalen Behörden zu berücksichtigen sind. Bei Richt- und Nutzungsplanungsentscheiden sowie Bauentscheiden, welche die Zielsetzung der inneren Verdichtung umsetzen wollen, sind die ISOS-Wertungen anders als bei der Erfüllung von Bundesaufgaben deshalb «nur» zu berücksichtigen. In Erwägung 2.1 des Urteils Rüti macht das Bundesgericht allgemeine Ausführungen zu dieser Berücksichtigungspflicht. Dort steht unter anderem

15 Anders verhält es sich, wenn solche kantonalen Raumpläne Bundesrecht, wie z. B. das Gewässerschutzgesetz (GSchG), verletzen. Vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_118/2016 vom 21. März 2017 (Sarnen OW).

16 Die Erteilung von Ausnahmbewilligungen ausserhalb der Bauzonen, von gewässerschutzrechtlichen Bewilligungen, von Zweitwohnungsbewilligungen usw. durch die kantonalen Behörden erfolgt indessen in Erfüllung einer Bundesaufgabe, vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_118/2016 vom 21. März 2017 (Sarnen OW, GSchG); grundlegend BGE 112 Ib 70 E. 2 und 3 S. 71 ff. Feusisberg SZ, Art. 24 RPG; 142 II 509 E. 2.3 S. 513 (Adligenswil LU, Art. 24 RPG); Urteile des Bundesgerichts 1C_382/2016 vom 6. April 2017 (Obersaxen/Mandaun GR, Art. 24 RPG), 1C_308/2013 vom 13. November 2013 (Lantsch/Lenz GR, Art. 75b Zweitwohnungen).

17 BGE 135 II 209 E. 5.5 S. 221 (Rüti ZH).

18 Urteil des Bundesgerichts 1C_130/2014 und 1C_150/2014 vom 6. Januar 2015 (Schaffhausen/Steig SH), in US EspaceSuisse Nr. 4766.

folgender Satz: «Ihrer Natur nach kommen sie Sachplänen und Konzepten im Sinne von Art. 13 RPG (SR 700) gleich.»¹⁹ Diese Aussage des Bundesgerichts wird oft aus dem Zusammenhang der Urteils-motivation herausgerissen und meist falsch verstanden. Entscheidend für die Gutheissung der Beschwerde im Urteil Rüti ist jedoch die materielle Beurteilung des angefochtenen Gestaltungsplans in Erwägung 5.5. Dort schreibt das Bundesgericht, der **Erhaltungshinweis** des ISOS **«keine weitere Bautätigkeit»** sei **«als Planungsgrundsatz** auch für den umstrittenen Gestaltungsplan von Bedeutung». Konzepte, Sachpläne und kantonale Richtpläne enthalten neben klar bestimmten absolut formulierten Festsetzungen immer auch offene Wertungsanweisungen an die Vollzugsorgane, die den Charakter von Planungsgrundsätzen aufweisen.

- 31 Gemäss Art. 6 RPG stellen die Kantone Grundlagen zusammen für die Erarbeitung der kantonalen Richtpläne. Diese Grundlagen sollen sicherstellen, dass bei der Erarbeitung der kantonalen Richtpläne, insbesondere bei den Entscheiden über Richtplanfestsetzungen koordiniert vorgegangen wird und dass dafür sämtliche erheblichen Sachverhaltselemente bekannt sind und berücksichtigt werden. Die Grundlagen der kantonalen Richtpläne im Sinne von Art. 6 RPG entfalten keine Rechtswirkungen. Gemäss Art. 9 Abs. 1 RPG kommt lediglich den kantonalen Richtplänen, insbesondere den darin enthaltenen Richtplanfestsetzungen Verbindlichkeitswirkung zu, wobei sich diese Wirkung ausschliesslich auf die Vollzugsbehörden beschränkt.

Das in der Parlamentarischen Initiative von Herrn NR Egloff verlangte Berücksichtigungsverbot der Bundesinventare bei der Erarbeitung der Grundlagen für die kantonalen Richtpläne verstösst gegen Sinn und Zweck der Art. 78 BV (Natur- und Heimatschutz) und Art. 75 BV (Raumplanung). Die Berücksichtigungspflicht der ISOS-Wertungen bei den mit Richtplanfestsetzungen verbundenen umfassenden Interessenabwägungen gehört zu den zentralen Aufgaben bei der Schaffung der kantonalen Richtpläne. «Berücksichtigen» heisst in diesem Zusammenhang grundsätzlich nicht, dass den ISOS-Wertungen eine Vorrangstellung gegenüber anderen Wertungen zukommt. Anders verhält es sich nur, wenn die Richtplanfestsetzung nicht auf kantonalem, sondern auf Bundesrecht (z. B. auf dem GSchG oder dem USG) beruht. Ergeht die Richt-

¹⁹ BGE 135 II 209 E. 2.1 S. 213 (Rüti ZH).

planfestsetzung ausschliesslich in Anwendung von kantonalem Recht, so stellen die ISOS-Wertungen einen unter vielen anderen erheblichen Gesichtspunkten dar, die insgesamt im Rahmen der bei Richtplanfestsetzungen vorzunehmenden umfassenden Interessenabwägung zu berücksichtigen sind. Dabei spielt die Zielsetzung der inneren Verdichtung im Verhältnis zu ISOS-Wertungen eine hervorragende Rolle, misst doch das Bundesgericht der inneren Verdichtung grundsätzlich nationale Bedeutung zu.²⁰

d) Richtplanfestsetzung in Anwendung von kantonalen Aufgaben und Bundesaufgaben (Beispiel Hochschulquartier Zürich)

- 32 Das folgende konkrete Beispiel aus der jüngsten Praxis des Bundesrates bei der Genehmigung kantonalen Richtpläne bestätigt die vorstehenden Darlegungen eindrücklich: Der Kanton Zürich hat in seinem Richtplan unter Vorname einer umfassenden Interessenabwägung eine Festsetzung vorgenommen, welche die bauliche Weiterentwicklung des gemeinsamen «Forschungs- und Gesundheitsclusters» von ETH Zürich (Bundesaufgabe), Universitätsspital und Universität (kantonale Aufgaben) an zentraler Lage in der Stadt Zürich ermöglichen soll. Das von der Richtplanfestsetzung erfasste Gebiet ist im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) verzeichnet. Der Kanton hat bei seiner Richtplanfestsetzung hinsichtlich der geplanten Bundesbauten und der mit kantonalen Vorhaben verbundenen Bundessubventionen Bundesaufgaben erfüllt. Sämtliche Richtplanfestsetzungen beruhen somit zumindest teilweise auf Bundesrecht. Der Kanton musste deshalb die Grundsätze von Art. 6 Abs. 2 NHG anwenden. An seiner Sitzung vom 14. Dezember 2018 hat der Bundesrat diese Anpassung des Richtplans des Kantons zum Hochschulgebiet mit der folgenden Begründung genehmigt:
- 33 «Die Stadt Zürich wurde vom Bundesrat per 1. Oktober 2016 als Ortsbild von nationaler Bedeutung in das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder

²⁰ Vgl. die Ausführungen unten unter C.III.2.d; Urteil des Bundesgerichtes 1C_118/2016 vom 21. März 2017 E. 6 (Sarnen OW): Die Prüfung der nationalen Bedeutung eines Interesses hat zweistufig zu erfolgen. Erstens hat die Bundesaufgabe als solche grundsätzlich eine nationale Bedeutung aufzuweisen. Zweitens muss auch das Eingriffsinteresse im konkreten Fall von nationaler Bedeutung sein. Nach Auffassung des Bundesgerichts weisen die Aufgabeninteressen der Siedlungsentwicklung nach innen und der Förderung des öffentlichen Verkehrs, welchen der Gesetzgeber im RPG grosses Gewicht beimisst, nationale Bedeutung auf.

der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) aufgenommen. Durch die Aufnahme eines Ortsbildes ins ISOS wird erklärt, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerete Erhaltung verdient. Ein Gutachten der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege kommt zum Schluss, dass die vorgesehene bauliche Weiterentwicklung des Hochschulgebiets dieses Ortsbild stark beeinträchtigt. Allerdings handelt es sich bei den geplanten Nutzungen für Bildung, Forschung und Gesundheit um Interessen von nationaler Bedeutung. Die Weiterentwicklung der ETHZ ist für den Bund von grösster Wichtigkeit. Zudem entspricht die Planung dem Ziel der Siedlungsentwicklung nach innen, wie es das revidierte Raumplanungsgesetz verlangt und welches ebenfalls von hohem nationalem Interesse ist. Der Bundesrat hat nun mit seiner Genehmigung diesen Interessen ein höheres Gewicht gegeben als der ungeschmälereten Erhaltung des Ortsbildes. Dieser Grundsatzentscheid soll auch bei späteren Entscheiden des Bundes zu Gesuchen um Bauinvestitionsbeiträge an die Universität Zürich und an das Universitätsspital Zürich nicht mehr in Frage gestellt werden. Bei der weiteren Umsetzung der baulichen Vorhaben in den kantonalen Gestaltungsplänen soll aber den Anliegen des Ortsbildschutzes bestmöglich Rechnung getragen und das Ortsbild soweit wie möglich geschont werden.»²¹

e) Beim ISOS Schwerpunkte setzen

- 34 Was das im Vorstoss von Herrn NR Egloff geltend gemachte Begehren betrifft, beim ISOS vermehrt Schwerpunkte zu setzen, so ist auch dieses Anliegen von den Bundesbehörden bereits aufgegriffen worden. Der Bundesrat hat eine Vorlage zu einer Teilrevision der VISOS erarbeitet, die eine umfassende Überarbeitung dieses Erlasses beinhaltet. Er hat dazu am 30. November 2018 ein Vernehmlassungsverfahren eröffnet, das bis zum 15. März 2019 dauert. Die in Aussicht genommene Ordnungsrevision strebt eine erhebliche qualitative Verbesserung des ISOS an. Die Kriterien, nach denen die Ortsbilder bewertet werden, sollen neu in der Verordnung aufgeführt werden. Zudem soll das Bundesinventar künftig als Geodatensatz auf dem Geoportal des Bundes zugänglich sein, was den Nutzern die Arbeit erleichtert.

²¹ BR - Richtplananpassung ermöglicht qualitativ hochwertige Verdichtung im Hochschulgebiet Zürich.

3. Ablehnung des Vorstosses

- 35 Die in der vorliegenden Stellungnahme gemachten Ausführungen zeigen, dass die Zielsetzungen, welche von der Parlamentarischen Initiative 17.526 von Herrn NR Egloff verfolgt werden, zwar grundsätzlich berechtigt sind. Sie sind jedoch bereits nach geltendem Recht umzusetzen. Die vorgesehene Verdichtung des Zürcher Hochschulquartiers zeigt, dass selbst in einem ISOS-Perimeter, der Gebiete mit dem höchsten Erhaltungsziel enthält, eine namhafte Verdichtung möglich ist und ein Mehrwert für das Quartier geschaffen werden kann (siehe Ziff. D.III.2.d). Wegen der Fokussierung der Initiative auf den kantonalen Richtplan und der fehlenden Aussage zur Nutzungsplanung lässt sich zudem die genaue Tragweite des Vorstosses nicht abschätzen, was die Gefahr von Rechtsunsicherheiten in sich birgt. Eine Ergänzung des RPG ist aus unserer Sicht daher nicht erforderlich. Auch eine Revision von Art. 4a VISOS erscheint angesichts der laufenden Revisionsbestrebungen der VISOS nicht angebracht.
- 36 Mit Blick auf die vorstehenden Ausführungen sollte daher die Parlamentarische Initiative 17.526 von Herrn NR Egloff abgelehnt werden.