

ISOS und Verdichtung

Bericht der Arbeitsgruppe



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bundesamt für Raumentwicklung ARE
Office fédéral du développement territorial ARE
Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE
Uffizi federal da svilup dal territori ARE

IMPRESSUM

Herausgeber

Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)

Arbeitsgruppe

Frank Aargast, Amt für Städtebau der Stadt Zürich

Hans-Georg Bächtold, Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein (SIA)

Peter Baumgartner, Amt für Raumentwicklung des Kantons Zürich

Anne-Marie Biland, Amt für Kultur des Kantons Bern

Lukas Bühlmann, Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (VLP-ASPAN)

Raphaël Crestin, Service d'urbanisme de la ville de Lausanne

Konstanze Domhardt, Amt für Raumplanung des Kantons Basel-Landschaft

Martin Eggenberger, Planteam S AG

Claudia Guggisberg, ARE (Leitung der Arbeitsgruppe)

Matthias Howald, ARE

Martine Jaquet, Service d'urbanisme de la ville de Lausanne

Martina Jenzer, Amt für Städtebau der Stadt Zürich

Andreas Madianos, Amt für Städtebau der Stadt Winterthur

Oliver Martin, Bundesamt für Kultur (BAK)

Sacha Peter, Amt für Raumentwicklung des Kantons Zürich

Alberto Ruggia, Amt für Raumentwicklung des Kantons Graubünden

Samuel Scherer, ARE (Geschäftsführung der Arbeitsgruppe)

Bernard Trottet, Office de l'urbanisme du canton de Genève

Redaktion

Claudia Guggisberg, ARE

Samuel Scherer, ARE

Produktion

Rudolf Menzi, Leiter Kommunikation ARE

Bezugsquellen

Elektronische Version: www.are.admin.ch

Auch französisch erhältlich.

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage und Herausforderungen	4
2. Ziel und Auftrag der Arbeitsgruppe „ISOS und Verdichtung“	4
3. Zusammensetzung der Arbeitsgruppe	5
4. Sitzungen der Arbeitsgruppe.....	6
5. Grundlagen für die Diskussion in der Arbeitsgruppe	6
5.1. Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) ..	6
5.2. Revidiertes Raumplanungsgesetz (RPG) – Hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen	7
5.3. Herausforderungen bei der Abstimmung von ISOS und Verdichtung	7
5.4. Fragestellungen des Kantons Zürich sowie der Städte Zürich und Winterthur im Zusammenhang mit ISOS und Verdichtung.....	8
6. Ergebnisse der Diskussion in der Arbeitsgruppe	9
6.1. Priorisierung der Fragestellungen und Schwerpunktbildung für die Arbeitsgruppe	9
6.2. Abstimmung zwischen Siedlungsentwicklung nach innen und ISOS	10
6.2.1. Ganzheitlicher Prozess der Abstimmung: Von der Interessenermittlung bis zum Entscheid	10
6.2.2. Grundsätzliches zur Interessenabwägung	11
6.2.3. ISOS als Grundlage für die Interessenermittlung und -abwägung	12
6.2.4. Übergeordnetes räumliches Konzept (z.B. kommunaler Richtplan)	14
6.2.5. Rolle des ISOS auf Stufe Baubewilligungsverfahren	15
7. Fazit der Arbeitsgruppe	15
7.1. Gemeinsames Verständnis in der Arbeitsgruppe	15
7.2. Empfehlungen der Arbeitsgruppe	16
7.3. Anliegen der Arbeitsgruppe zum weiteren Vorgehen	16
8. Dokumentation zum Thema	17

1. Ausgangslage und Herausforderungen

Das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) basiert auf Artikel 5 des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG). Es umfasst 1273 Ortsbilder von nationaler Bedeutung (Stand 1. Oktober 2015). Bei der Erfüllung von Bundesaufgaben darf von der ungeschmälernten Erhaltung dieser Ortsbilder nur abgewichen werden, wenn gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen oder wenn es sich bloss um einen geringfügigen Eingriff handelt. Bei den Planungen und raumwirksamen Tätigkeiten der Kantone und Gemeinden, die nicht als Bundesaufgabe gelten (z.B. Siedlungsentwicklung nach innen, insbesondere Verdichtung), sind die Schutzziele ebenfalls zu berücksichtigen. Es findet eine Interessenabwägung statt, bei der auch ein regionales oder lokales Eingriffsinteresse das nationale Schutzinteresse überwiegen kann.

Das Hauptziel der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG) vom 15. Juni 2012 (in Kraft seit 1. Mai 2014) und der entsprechenden Umsetzungsinstrumente ist, die Siedlungsentwicklung nach innen zu fördern, um der weiteren Zersiedlung Einhalt zu gebieten. Artikel 8a Absatz 1 Buchstabe c spricht explizit von einer hochwertigen Siedlungsentwicklung nach innen. Dazu gehört, wie im Leitfadens Richtplanung umschrieben, auch ein sorgfältiger Umgang mit der historisch gewachsenen Ortsidentität und mit den baukulturell und historisch bedeutsamen Objekten und Quartieren mitsamt ihrer Umgebung.

Der Baudirektor des Kantons Zürich hat - auch im Namen der Städte Zürich und Winterthur - in seinem Schreiben vom 28. Januar 2014 Frau Bundesrätin Leuthard und Herrn Bundesrat Berset seine Besorgnis über die laufende Aktualisierung des ISOS für den Kanton Zürich mitgeteilt. Schwierigkeiten befürchtet er insbesondere bei der Umsetzung des mit dem revidierten RPG erteilten Auftrags einer verstärkten Siedlungsentwicklung nach innen. Er bittet deshalb um Überprüfung der Methodik des ISOS und Zurückstellung des Entscheids zu den Objekten für die Städte Zürich und Winterthur.

Die beiden Bundesräte haben in ihrem Antwortschreiben vom 7. Mai 2014 die Bildung einer Arbeitsgruppe unter der Leitung des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE) in Aussicht gestellt. Diese Arbeitsgruppe soll bis zur Beschlussfassung des Bundesrates zur Inkraftsetzung des ISOS für die Städte Zürich und Winterthur die von Herrn Regierungsrat Kägi aufgeworfenen Fragen anhand konkreter Beispiele vertiefen und mögliche Wege zur Lösung der angetönten Umsetzungsschwierigkeiten aufzeigen, so dass der Bundesrat in Kenntnis aller Umstände über die Festlegung der ISOS-Objekte für die Städte Zürich und Winterthur entscheiden kann. Darüber hinaus sollen die gewonnenen Erkenntnisse Wege aufzeigen, die als Umsetzungshilfe auch anderen Kantonen dienen.

Fragen der Berücksichtigung des ISOS bei der geforderten Siedlungsentwicklung nach innen und insbesondere bei der Verdichtung stellen sich auch in anderen Kantonen, Städten und Gemeinden. Zudem gab diese Schnittstelle auch bereits im Rahmen der Erarbeitung der Umsetzungsinstrumente zum revidierten RPG (vor allem ergänzter Leitfadens Richtplanung) Anlass zu Diskussionen.

2. Ziel und Auftrag der Arbeitsgruppe „ISOS und Verdichtung“

Der Bundesrat soll bei seinen zukünftigen Entscheidungen zu neuen bzw. aktualisierten Teilen des ISOS-Inventars (aktuell Städte Zürich und Winterthur) Kenntnis darüber haben, ob und in welchem Ausmass im Zusammenhang mit den ISOS Herausforderungen oder gar Konflikte bei der Umsetzung von Massnahmen zur Siedlungsentwicklung nach innen (insbesondere bei Massnahmen zur Verdichtung) zu erwarten sind. Er soll aufgrund der Überlegungen der Arbeitsgruppe abschätzen können, welche Lösungsmöglichkeiten für die angesprochenen Interessenkonflikte bei der Umsetzung bestehen.

Die Arbeitsgruppe soll auf der Grundlage der Erfahrungen ihrer Mitglieder und anhand von konkreten Beispielen klären, ob und welche Interessenkonflikte bei Massnahmen zur Siedlungsentwicklung nach innen mit der Methode ISOS im Allgemeinen und mit den Schutzziele von ISOS-Objekten im

Speziellen auftreten können. Die auftretenden Konfliktsituationen sind möglichst zu gruppieren und typisieren. Für die verschiedenen Situationen sind Lösungswege aufzuzeigen.

Im Rahmen der Diskussion in der Arbeitsgruppe hat sich gezeigt, dass weniger eine Typisierung von möglichen Konflikten und Lösungen im Vordergrund steht, sondern grundsätzliche Fragestellungen zum Prozess der Abstimmung zwischen der Siedlungsentwicklung nach innen und dem Ortsbildschutz.

3. Zusammensetzung der Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe steht unter der Leitung des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) und ist ausgewogen mit Vertreterinnen und Vertretern sowohl der Bereiche Raumplanung als auch der Denkmalpflege der verschiedenen Staatsebenen zusammengesetzt. Dazu kommen Experten ausgewählter Verbände und Organisationen.

Name	Vorname	Institution	Funktion in der AG ISOS
Argast	Frank	Amt für Städtebau der Stadt Zürich, Fachbereichsleiter Planung	Vertreter SSV
Bächtold	Hans-Georg	Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein SIA, Geschäftsführer	Vertreter SIA
Baumgartner	Peter	Amt für Raumentwicklung des Kantons Zürich, stv. kant. Denkmalpfleger	Vertreter Denkmalpflege Kanton Zürich
Biland	Anne-Marie	Amt für Kultur/Denkmalpflege des Kantons Bern	Vertreterin der Konferenz der Schweizer DenkmalpflegerInnen KSD
Bühlmann	Lukas	Schweizerische Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN, Direktor	Vertreter VLP-ASPAN
Crestin	Raphaël	Ville de Lausanne, adjoint au chef du service d'urbanisme	In Vertretung von Daniel Brélaz, Vertreter SSV
Domhardt	Konstanze	Amt für Raumplanung des Kantons Basel-Landschaft, kantonale Denkmalpflege	In Vertretung von Martin Kolb, Vertreter der Kantonsplanerkonferenz KPK
Eggenberger	Martin	Planteam S AG	Vertreter FSU
Guggisberg	Claudia	Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Sektionschefin Richtplanung	Leitung der Arbeitsgruppe
Howald	Matthias	Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Sektion Siedlung und Landschaft	Vertreter ARE
Jaquet	Dr. Martine	Ville de Lausanne, déléguée à la protection du patrimoine bâti	Vertreterin der Konferenz der Schweizer DenkmalpflegerInnen KSD
Jenzer	Martina	Amt für Städtebau der Stadt Zürich, Fachbereichsleiterin Denkmalpflege	Vertreterin SSV
Madianos	Andreas	Amt für Städtebau der Stadt Winterthur, Denkmalpflege, Leiter Projekt Siedlungsinventar Stadt Winterthur	Vertreter SSV
Martin	Oliver	Bundesamt für Kultur BAK, Sektionschef Heimatschutz und Denkmalpflege	Vertreter BAK
Peter	Sacha	Amt für Raumentwicklung des Kantons Zürich, stv. Amtsleiter	Vertreter der Kantonsplanerkonferenz KPK
Ruggia	Alberto	Amt für Raumentwicklung des Kantons Graubünden, stv. Amtsleiter	Vertreter der Kantonsplanerkonferenz KPK
Scherer	Samuel	Bundesamt für Raumentwicklung, Sektion Richtplanung	Geschäftsführung Arbeitsgruppe
Trottet	Bernard	Direction de la planification directrice cantonale et régionale du canton de Genève	Vertreter der Kantonsplanerkonferenz KPK

4. Sitzungen der Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe hat sich zu folgenden Sitzungen getroffen:

Startsitzung	29. Januar 2015	13.15 - 17.15	<ul style="list-style-type: none"> • Einleitung zum ISOS und zum revidierten RPG • Beispiele aus dem Kanton Zürich und den Städten Zürich und Winterthur • Auslegeordnung und Priorisierung der Fragestellungen
2. Sitzung	27. März 2015	9.15 - 16.15	<ul style="list-style-type: none"> • Interessenabwägung anhand von Beispielen aus dem Kreis der AG
3. Sitzung	10. August 2015	9.15 – 16.15	<ul style="list-style-type: none"> • Diskussion und Ergänzung des Berichtsentwurfs

Die Bereinigung des Berichts erfolgte im Einverständnis aller Mitglieder der Begleitgruppe auf dem Korrespondenzweg.

5. Grundlagen für die Diskussion in der Arbeitsgruppe

5.1. Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS)

Die rechtliche Grundlage des Inventars ist Artikel 5 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG), der die Erstellung von Inventaren von Objekten nationaler Bedeutung durch den Bund vorsieht. Die Bundesinventare sind nicht abschliessend. Sie sind regelmässig zu überprüfen und zu bereinigen. Die Erstinventarisierung des ISOS (mit Ausnahme der Stadt Zürich) bzw. Erstrevision (mit Ausnahme des Kantons Graubünden) wurde 2015 abgeschlossen.

Der Ortsbildschutz ist eine wichtige öffentliche Aufgabe. Gemäss Artikel 78 der Bundesverfassung nimmt der Bund bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes. Er schont Ortsbilder und erhält sie ungeschmälert, wenn das öffentliche Interesse es gebietet. Dem ISOS kommt gemäss Bundesgerichtsentscheid Rüti vom 1. April 2009 (BGE 135 II 209) grundsätzlich Konzeptcharakter zu. Entsprechend muss das ISOS bei allen raumwirksamen Tätigkeiten, also auch bei der Siedlungsentwicklung nach innen, von Kantonen und Gemeinden berücksichtigt werden. Die Empfehlungen des Bundes aus dem Jahr 2012 zeigen auf, wie die Berücksichtigung erfolgen soll.

Das ISOS wird seit den 1970er Jahren nach einem schweizweit einheitlichen Massstab und gemäss einer fundierten, systematischen Methode erhoben. Für die nationale Bedeutung der Ortsbilder sind topografische, räumliche und architekturhistorische Qualitäten ausschlaggebend: Das ISOS beurteilt die Ortsbilder in ihrer Gesamtheit bzw. nach dem Verhältnis der Bauten untereinander sowie der Qualität der Räume zwischen den Häusern und dem Verhältnis der Bebauung zur Nah- und Fernumgebung. Das ISOS geht dabei vom heutigen Baubestand aus. Bei der Inventarisierung werden die Ortsbilder in Ortsteile aufgeschlüsselt. Jedem Ortsteil wird ein Erhaltungsziel zugeteilt, welches Vorschläge zur Bewahrung und Gestaltung verbindet. Die Umsetzung der Erhaltungsziele soll sicherstellen, dass die wertvollen Eigenheiten der Ortsbilder – und damit ihre nationale Bedeutung – bewahrt bleiben. Zusätzlich zu den Erhaltungszielen bietet das Bundesinventar Anregungen zu einer nachhaltigen Planung, um den Erhalt des baulichen Erbes und die besondere Qualität der Siedlungen für die Zukunft zu gewährleisten.

Damit ist das ISOS eine Grundlage für die Planung und muss als solche beigezogen werden. Das ISOS zeigt die Interessen und Ziele des Ortsbildschutzes aus nationaler Sicht auf, ist jedoch nicht bereits das Resultat einer Interessenabwägung.

Bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe ist eine Interessenabwägung im Zusammenhang mit einem ISOS-Objekt nur möglich, wenn es sich beim Eingriffsinteresse um ein gleich- oder höherwertiges Interesse von nationaler Bedeutung handelt. Bei kantonalen oder kommunalen Aufgaben findet immer eine Interessenabwägung statt. Kantone und Gemeinden können lokale oder kantonale Eingriffsinteressen höher als das nationale Interesse am Erhalt des Ortsbildes gewichten, müssen aber eine vollständige und nachvollziehbare Abwägung zwischen den verschiedenen Interessen vornehmen.

5.2. Revidiertes Raumplanungsgesetz (RPG) – Hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen

Das revidierte RPG, das seit dem 1. Mai 2014 in Kraft ist, gibt einen klaren Auftrag zur Siedlungsentwicklung nach innen. Der Begriff „Siedlungsentwicklung nach innen“ beinhaltet neben der Siedlungsbegrenzung und der kompakten Siedlungsentwicklung am geeigneten Ort insbesondere auch die Verdichtung und die Siedlungserneuerung. Kernanliegen ist die konsequente Mobilisierung der inneren Reserven sowie das Schaffen von zusätzlichen Verdichtungspotenzialen. Gemäss Artikel 8a Absatz 1 Buchstabe c hat der kantonale Richtplan aufzuzeigen, wie eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen bewirkt wird. Mit der expliziten Hervorhebung einer „hochwertigen“ Siedlungsentwicklung nach innen wird gemäss Botschaft vom 20. Januar 2010 zur Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (BBl 2010 1049) grosses Gewicht auf die qualitativen Aspekte der Siedlungen gelegt, mit denen Mehrwerte geschaffen werden können. Angesprochen ist Siedlungsqualität in einem ganzheitlichen Sinn. Zu den gesellschaftlichen Qualitätsbedürfnissen gehört unter anderem die Wahrung der kulturellen Identität und der eigenen Geschichte. Deshalb spielt gemäss Ergänzung zum Leitfadens Richtplanung (ARE, März 2014) auch die Berücksichtigung der historischen Ortsentwicklung eine wichtige Rolle.

Die Bauzonendimensionierung ist in Gesetz, Verordnung und in den Technischen Richtlinien Bauzonen so definiert, dass vielerorts eine Erhöhung der Nutzungsdichte oder - reziprok ausgedrückt - eine Reduktion der Bauzonenflächenbeanspruchung pro Einwohner und Beschäftigtem unumgänglich sein wird. Die Raumplanungsverordnung verlangt nämlich von den Kantonen, dass sie bei der Berechnung ihrer kantonalen Bauzonenauslastung¹ davon ausgehen, dass alle Gemeinden höchstens eine Bauzonenflächenbeanspruchung pro Einwohner und Beschäftigtem erreichen, die dem Medianwert für die Wohn-, Misch- und Zentrumszonen aller vergleichbaren Gemeinden in der Schweiz entspricht. Während die Nutzungsreserven in den noch unüberbauten Bauzonen zu 100 % anzurechnen sind, stehen für die Mobilisierung der Nutzungsreserven in den bereits überbauten Bauzonen höchstens drei Nutzungsplanungsperioden à 15 Jahre zur Verfügung. Das bedeutet, dass innerhalb von drei Nutzungsplanungsperioden die Verdichtungsziele innerhalb der überbauten Bauzonen umgesetzt werden müssen. Dies ist ein äusserst ambitioniertes und anspruchsvolles Ziel für die Kantone und Gemeinden.

5.3. Herausforderungen bei der Abstimmung von ISOS und Verdichtung

In der Schweiz zeigen sich je nach Ort unterschiedliche Ausgangssituationen und Herausforderungen bei der Abstimmung der Siedlungsentwicklung nach innen (insbesondere der Verdichtung) mit dem Ortsbildschutz (insbesondere dem Ortsbildschutz gemäss ISOS).

Die grossen Städte sollen einen entscheidenden Teil des zukünftigen Bevölkerungs- und Beschäftigtenwachstums aufnehmen. In diesen Städten ist das Interesse an einer Siedlungsentwicklung nach innen und einer konsequenten baulichen Verdichtung besonders gross. Folglich ist dort auch der Druck auf die Interessen des Ortsbildschutzes besonders ausgeprägt. In der Stadt Zürich beispielsweise sind 76% aller Bauzonen mit ISOS-Erhaltungszielen belegt, davon 11% mit dem ISOS-

¹ Die kantonale Auslastung ist der Quotient aus den erwarteten Einwohnerinnen und Einwohnern und Beschäftigten einerseits und der berechneten kantonalen Kapazität andererseits (Technische Richtlinien Bauzonen, 2014).

Erhaltungsziel A; 35% aller Bauzonen, für die es nach städtischem Planungsrecht keine Erhaltungsziele gibt, sind im ISOS einem Erhaltungsziel zugeordnet.

In mittelgrossen Städten, die ebenfalls eine Verdichtung anstreben müssen, ist der Wachstumsdruck heute noch weniger hoch und damit der Interessenkonflikt zwischen der Siedlungsentwicklung nach innen und dem Ortsbildschutz noch weniger akzentuiert. Diese Städte könnten aber in Zukunft vor ähnlichen Herausforderungen stehen wie die grösseren Städte heute. Als Beispiel kann etwa die Stadt Aarau genannt werden, in welcher gemäss Raumentwicklungsleitbild der Stadt Aarau vom 23. Juni 2014 bis 2030 rund 25'000 - 30'000 Einwohner/-innen (heute rund 20'000) und gut 30'000 Arbeitsplätze (heute rund 26'500) ohne zusätzliche Einzonungen leben und arbeiten sollen. Es bestehen somit grosse Erwartungen an die Verdichtung.

Auch die ländlichen Gebiete haben einen Auftrag zur Verdichtung der bestehenden Zentren und zur Siedlungserneuerung, obwohl das Wachstum hier weniger ausgeprägt oder in einzelnen Fällen sogar rückläufig ist. Gerade in gut erschlossenen regionalen Zentren oder in touristischen Orten wird ein Wachstum auch in Zukunft stattfinden und – wie in den anderen Räumen – prioritär mittels Verdichtung aufzunehmen sein. Diese Entwicklung muss auch dort mit den Interessen des Ortsbildschutzes abgestimmt werden. Eine besondere Herausforderung stellt die sorgfältige Verdichtung von Dorfzentren, auch im Sinne einer Dorferneuerung dar. Einen guten Einblick dazu gibt beispielsweise die Planung zur qualitativ hochwertigen und rücksichtsvollen Verdichtung im Dorfkern Scharans, Graubünden². In der Gemeinde wurde unter engem Einbezug der lokalen Bevölkerung ein Zukunftskonzept entwickelt, das den Charme und Charakter des Dorfes als Kulturgut bewahrt. Mittels Visualisierungen wurde klar, dass nicht das Auffüllen der Baulücken im alten Dorfkern der richtige Weg zur Verdichtung darstellt, sondern vielmehr die Erhaltung der charakteristischen Obstgärten und Freiräume im Kern kombiniert mit einem sorgfältig verdichteten Bebauungsgürtel darum herum.

Eine unterschiedliche Ausgangslage ergibt sich auch dadurch, dass das ISOS nicht für alle Kantone gleichzeitig erarbeitet worden ist und dadurch auch eine unterschiedliche Kultur und Erfahrung bei der Anwendung besteht. Während beispielsweise der Kanton Bern auf eine langjährige und eingespielte Praxis im Umgang mit dem ISOS zurückblicken kann, gab es bisher für die Stadt Zürich noch kein ISOS.

5.4. Fragestellungen des Kantons Zürich sowie der Städte Zürich und Winterthur im Zusammenhang mit ISOS und Verdichtung

Für den Kanton Zürich und die Städte Zürich und Winterthur, deren Bedenken den Anlass zur Einsetzung der Arbeitsgruppe und zu diesem Bericht gaben, stellen sich verschiedene Fragen im Zusammenhang mit der Anwendung des ISOS. Dies mag damit zusammenhängen, dass in diesen Städten – im Gegensatz zu anderen Städten – bisher noch keine bzw. nur wenig Erfahrungen mit der Umsetzung des ISOS gesammelt werden konnten. Während das ISOS für die Stadt Winterthur seit 1981 in Kraft ist und der nun vorliegende Entwurf eine Revision darstellt, handelt es sich beim ISOS für die Stadt Zürich um die Erstaufnahme. Sämtliche anderen Schweizer Städte (wie etwa Bern, Basel, Genf und seit Oktober 2015 auch Lausanne) verfügen über ein rechtskräftiges ISOS. Zudem ist im Kanton Zürich aufgrund der Bevölkerungs- und Beschäftigtenentwicklung sowie verschiedener Rahmenbedingungen der Druck zur Verdichtung bereits länger vorhanden und besonders hoch, wie in Kapitel 5.3 dieses Berichts dargelegt. Verschiedene der zu behandelnden Fragen stellen sich aber auch für die anderen in der Arbeitsgruppe vertretenen Kantone und Städte.

² Beispiel basierend auf VLP-ASPAN (2015): Raum & Umwelt September 3/2015: Siedlungen hochwertig verdichten.

Die folgende Zusammenstellung von relevanten Fragen basiert auf einer Liste des Kantons Zürich, zusammengefasst und ergänzt aufgrund der Diskussionen in der Arbeitsgruppe. Die Fragen sind nach räumlicher Relevanz gegliedert:

Spezifische Frage Kanton Zürich

- Was geschieht, wenn während hängiger Beschwerden zu einer Revision der Bau- und Zonenordnung das ISOS-Inventar in Kraft tritt?

Spezifische Fragen grosser Städte

- Wie muss man vorgehen, wenn einzelne Gebiete / Quartiere sowohl aus Sicht ISOS als auch aus Sicht Innenentwicklung prioritäre Gebiete darstellen?
- Wie kann damit umgegangen werden, dass vor allem in den Städten grossflächig Erhaltungsziele des ISOS ausgeschieden sind? Wäre die ISOS-Methode zukünftig dahingehend zu überprüfen, ob nicht weniger besser wäre und auch mehr Wirkung hätte?

Allgemein gültige Fragen

- Dürfen zwischen dem ISOS und den Richtplänen bzw. Nutzungsplänen Widersprüche bestehen? Ist es opportun, das ISOS in bestimmten Gebieten faktisch nicht umzusetzen?
- Welcher Spielraum besteht bei der Interessenabwägung?
- Wie führt man eine Interessenabwägung durch, wenn gleichzeitig Bundes-, Kantons- und Gemeindeinteressen involviert sind?
- Wann spricht man von einer Bundesaufgabe, für die gemäss NHG strengere Anforderungen bezüglich ISOS gelten?
- Wird das ISOS regelmässig überprüft und bei Bedarf angepasst? Wie geht man mit einem ISOS um, das teilweise veraltet ist?
- Welche Bedeutung kommt dem ISOS in der Baubewilligung zu?

6. Ergebnisse der Diskussion in der Arbeitsgruppe

6.1. Priorisierung der Fragestellungen und Schwerpunktbildung für die Arbeitsgruppe

In der Diskussion dieser Fragen in der Arbeitsgruppe wurde klar, dass bei der Umsetzung des ISOS und bei der Abstimmung der Anliegen von Ortsbildschutz und Verdichtung der raumplanerischen Interessenabwägung als eigentlicher Kernaufgabe der Raumplanung eine herausragende Rolle zukommt. Allerdings wurde auch bemerkt, dass es unklar ist, wie eine korrekte Interessenabwägung konkret aussehen sollte und wie dazu vorzugehen ist. Diese Frage sollte deshalb schwerpunktmässig im Rahmen der Arbeitsgruppe vertieft werden.

Entscheidend für die Frage, ob überhaupt eine Interessenabwägung möglich ist, ist bei Bundesinventaren nach Artikel 5 NHG die Unterscheidung von Bundesaufgaben und übrigen Aufgaben. Auch wenn es sich bei der Siedlungsentwicklung im Normalfall um kantonale und kommunale Aufgaben handelt, kann sich die Frage in einzelnen Fällen auch bei der Siedlungsentwicklung nach innen stellen. Die Frage der Bundesaufgaben wird seit Inkraftsetzung des NHG in Praxis und Lehre ausführlich behandelt. Eine Zusammenfassung findet sich z.B. im Kommentar NHG (KELLER, ZUFFEREY, FAHRLÄNDER (1997): *Kommentar zum Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz*). Gemäss diesem Kommentar zählen zu den Bundesaufgaben gemäss Artikel 2 NHG insbesondere die Planung, Errichtung und Veränderung von Bauten und Anlagen durch den Bund, die Erteilung von Konzessionen und Bewilligungen sowie die Gewährung von Beiträgen. Eine Neuauflage des Kommentars ist gemäss BAK in Arbeit und für 2019 geplant. Zur konkreten Frage von Universitätsbauten hat das BAK zudem ein Gutachten ausarbeiten lassen (ZUFFEREY, ESTOPPEY (2014): *Subventions fondées sur l'article 18 al. 2 let. a LAU: tâches fédérales?*).

Während das BAK explizit die Meinung vertritt, dass mit den erwähnten Quellen die Frage der Bundesaufgaben hinreichend geklärt ist, äussern einzelne Arbeitsgruppenmitglieder Unsicherheiten, Zweifel und Fragen dazu. Das ARE plant - auch noch in anderem Zusammenhang -, mit einem externen Auftrag einen weiteren Beitrag zu einer Klärung dieser Fragen zu leisten.

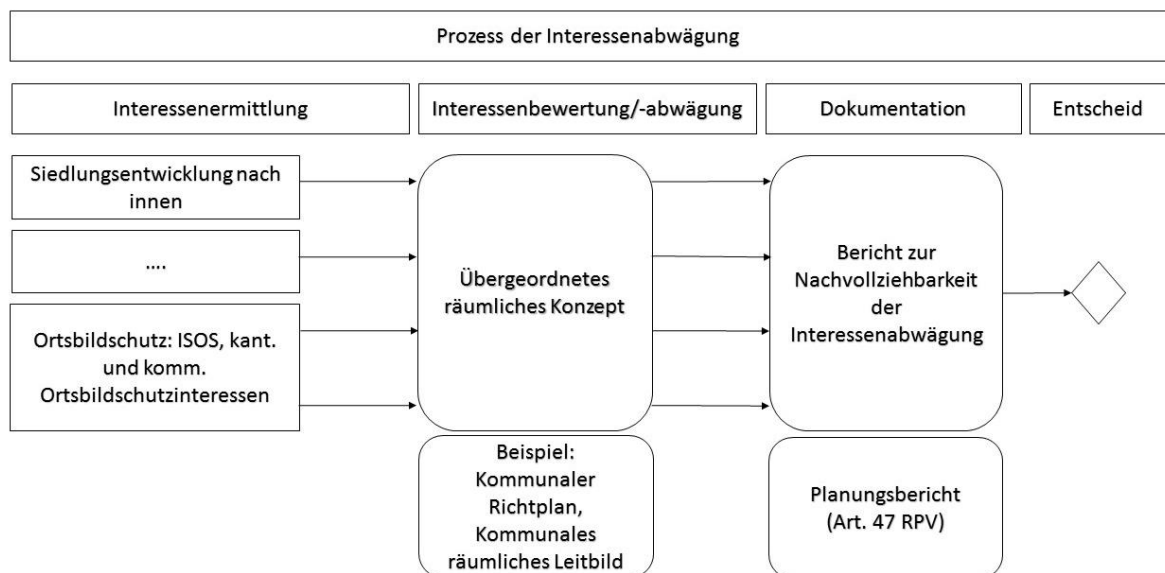
Fragen zur Methode der Erhebung des ISOS (Flächige Erhebung, Aktualisierung, usw.) wurden in der Arbeitsgruppe nicht weiter behandelt, sondern werden vom BAK in die Diskussion zur Weiterentwicklung des ISOS aufzunehmen sein.

Zur Frage der zeitlichen Abstimmung der Inkraftsetzung der Bau- und Zonenordnung und des ISOS für die Stadt Zürich, die eine sehr spezifische ist, wurde im Rahmen von direkten Gesprächen zwischen den beteiligten Stellen von Stadt, Kanton und Bund eine Lösung gesucht und mittlerweile gefunden.

6.2. Abstimmung zwischen Siedlungsentwicklung nach innen und ISOS

6.2.1. Ganzheitlicher Prozess der Abstimmung: Von der Interessenermittlung bis zum Entscheid

Die Diskussion in der Arbeitsgruppe hat ergeben, dass die Abstimmung zwischen der Siedlungsentwicklung nach innen und dem Ortsbildschutz in einem Prozess erfolgen sollte, der verschiedene Phasen aufweist:



In einem ersten Schritt werden alle Interessen ermittelt. Es ist dabei wichtig, dass schon zu Beginn alle relevanten Interessen, also auch diejenigen des Ortsbildschutzes, zu denen die Erhaltungsziele des ISOS eine gewichtige Grundlage darstellen, ausgewiesen werden. Die Interessenermittlung beinhaltet für den Aspekt des Ortsbildschutzes eine Präzisierung und „Übersetzung“ der vorliegenden Schutzinteressen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene. Gleichzeitig müssen die Interessen der Siedlungsentwicklung nach innen ermittelt werden. Diese sind wie im Kapitel 5.3 aufgezeigt, je nach Ort von unterschiedlicher Bedeutung. Wichtig ist, dass die Interessen der Siedlungsentwicklung nach innen aus den übergeordneten Vorgaben von Raumplanungsgesetz und –verordnung, kantonalem Recht sowie kantonalem Richtplan und in einem grösseren räumlichen Zusammenhang hergeleitet werden.

In einem zweiten Schritt wird ein übergeordnetes räumliches Konzept ausgearbeitet, welches basierend auf den ermittelten Interessen eine Idee der räumlichen Entwicklung aufzeigt. Dieses räumliche Konzept ist das „Entwickeln einer Vorstellung, wo man hin will“ und erstreckt sich von Vorteil und nach Möglichkeit im Sinne einer „Gesamtschau“ über das ganze Gemeindegebiet. Die Interessen werden jetzt gewichtet und gegeneinander abgewogen.

In einem dritten Schritt werden die im Rahmen der Erarbeitung des räumlichen Konzepts angestellten Überlegungen dokumentiert und somit die Interessenabwägung schriftlich festgehalten. Es wird dargelegt, welche Faktoren in der Abwägung berücksichtigt wurden und nachvollziehbar aufgezeigt, wie das Resultat dieser Abwägung zustande kam. Die Dokumentation der Interessenabwägung wird regelmässig einen Bestandteil des Planungsberichtes nach Artikel 47 RPV bilden.

Aufgrund des räumlichen Konzepts und der anschliessenden Dokumentation zur Interessenabwägung wird ein Entscheid gefasst.

6.2.2. Grundsätzliches zur Interessenabwägung

Voraussetzungen für eine Interessenabwägung

Die Raumplanungsverordnung (RPV) beinhaltet Grundsätze zur Interessenabwägung. In der RPV wird unter Artikel 3 Absatz 1 festgehalten, dass Behörden bei der Erfüllung und Abstimmung raumwirksamer Aufgaben eine Interessenabwägung vornehmen, wenn Handlungsspielräume bestehen. Die Interessen werden ermittelt, beurteilt, und die Interessenabwägung wird in der Begründung der Beschlüsse dargelegt. Bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe kommt es – wie in Kapitel 6.1 erwähnt – nur dann zu einer Interessenabwägung, wenn die Bundesaufgabe von nationaler Bedeutung ist oder wenn es sich bloss um einen geringfügigen Eingriff handelt. Bei kommunalen oder kantonalen Aufgaben findet immer eine Interessenabwägung unter Berücksichtigung der Bundesinventare statt. Der Schutz der Bundesinventare wird durch kantonales oder kommunales Recht gewährleistet. Auf welche Art und Weise die Kantone und die Gemeinden die Inventare nach Artikel 5 NHG berücksichtigen, ist grundsätzlich ihnen überlassen – sofern sich aus dem Bundesrecht keine spezifischen Anforderungen ergeben. Den Bundesinventaren kommt also keine unmittelbare, sondern eine mittelbare Geltung zu.

Die Interessenabwägung auf den verschiedenen Planungsstufen

Im Vernehmlassungsentwurf zur zweiten Teilrevision des RPG vom 5. Dezember 2014, in dem vorgesehen ist, den Artikel zur Interessenabwägung auf Gesetzesstufe zu heben, wird gleichzeitig auch die Stufengerechtigkeit der Interessenabwägung noch stärker betont. So hält Artikel 2b des Entwurfs fest, dass die Behörden die Interessen *auf der jeweiligen Ebene* gegeneinander abzuwägen haben, denn je nach Planungsstufe wird die Interessenabwägung unterschiedlich vorgenommen:

Auf Stufe des kantonalen Richtplans stehen bei der stufengerechten Interessenabwägung der Standort und die grundsätzliche Machbarkeit unter Einhaltung des Bundesrechts im Vordergrund, wobei auch das ISOS mit einzubeziehen ist, mindestens im Sinne eines Auftrags zur Berücksichtigung auf der nachfolgenden Stufe. Die Interessenabwägung auf Stufe des kantonalen Richtplans kann keine umfassende und abschliessende sein. Diese erfolgt auf kommunaler Stufe (kommunaler Richtplan, Zonenplan, Sondernutzungsplan wie Gestaltungsplan, etc.).

In der Nutzungsplanung sind die Gemeinden verpflichtet, die Bundesinventare und somit auch das ISOS als Grundlage zu berücksichtigen und die ermittelten Interessen des Ortsbildschutzes in die umfassende und abschliessende Interessenabwägung miteinzubeziehen.

Im Rahmen der Baubewilligung kommt es im Normalfall nicht mehr zu einer Interessenabwägung; ausschlaggebend ist ausschliesslich, ob die geltenden Bauvorschriften eingehalten werden. (zu den Ausnahmen siehe Kapitel 6.2.5.).

Methode der Interessenabwägung

Das Abwägen von Interessen gehört zum Planungsalltag. Es stellt einen wesentlichen Bestandteil der Planungsarbeit dar. Interessenabwägungen erlauben es den Behörden, Ermessen gesetzeskonform auszuüben und Handlungsspielräume sinnvoll zu nutzen. Entscheidungen werden dadurch besser nachvollziehbar und überprüfbar. Das Verfahren der Interessenabwägung beinhaltet die folgenden drei Schritte:³

³ VLP-ASPAN, Einführung in die Raumplanung, Lehrbuch, S. 20.

Ermittlung der Interessen

Um abwägen zu können, muss man zuerst eine Auslegeordnung aller Entscheidungselemente und berührten Interessen erstellen. Eine grosse Hilfe bieten hierfür die Ziele und Grundsätze des Raumplanungsgesetzes (Artikel 1 und 3 RPG). Zu berücksichtigen sind aber auch die öffentlichen Interessen ausserhalb der Raumplanung, zu denen der Natur- und Heimatschutz mit dem Ortsbildschutz (insbesondere ISOS) gehört, sowie private Interessen (Interessen von Grundeigentümern, Investoren etc.).⁴ Auch die frühzeitige Information und Zusammenarbeit mit den für Ortsbildschutz zuständigen kantonalen Stellen im Planungsprozess dient der Ermittlung von Interessen.⁵

Bewerten der Interessen

In einem zweiten Schritt sind die ermittelten Interessen zu beurteilen und zu bewerten. Es ist danach zu fragen, welchen Stellenwert ein ermitteltes Ziel im konkreten Fall hat und welches Ziel vorzuziehen ist. Hilfreich ist dabei, wenn man schaut, wie sich denkbare Entscheide auswirken können (Was wird ermöglicht? Was wird verhindert?). Kriterien sind bei diesem Schritt u.a.: die Präjudizwirkungen eines Entscheids, das Schadensrisiko, die Wirtschaftlichkeit einer Lösung und die Möglichkeit, eine Massnahme rückgängig zu machen. Für die Gewichtung spielen auch rechtliche Vorgaben der Verfassung und Gesetze eine grosse Rolle. Geht es um die Gewichtung von Schutzanliegen, kommt den Schutzinventaren des Natur- und Heimatschutzes eine grosse Bedeutung zu. Bei der Nutzungsplanung sind die Festlegungen des kantonalen Richtplans von zentraler Bedeutung.⁶

Abwägen der Interessen

In einem dritten Schritt folgt als schwierigste Aufgabe, das gegenseitige Abwägen der verschiedenen Interessen. Die ermittelten und bewerteten Interessen sollen am Ende möglichst umfassend in einen Entscheid einfließen. Der Abwägungsschritt verlangt jedoch nicht zwingend nach einem ausgleichenden Kompromiss. Bei Unvereinbarkeiten kann es dazu kommen, dass das eine Interesse bevorzugt und das andere endgültig zurückgestellt wird.

Vor einem endgültigen Entscheid sind bei der Interessenabwägung immer auch Alternativen und Varianten zu prüfen. Die Ergebnisse der Abwägung werden in einzelnen Plänen (Richt-, Nutzungs-, Sondernutzungspläne) festgehalten.⁷

Entscheide von Behörden können wegen fehlerhafter Interessenabwägung angefochten und aufgehoben werden. Wird keine umfassende Interessenabwägung vorgenommen, werden nicht alle erheblichen Belange in die Abwägung einbezogen, erfolgt eine Fehlbeurteilung der ermittelten Interessen und/oder besteht ein Missverhältnis bei der Abwägung der Interessen, dann liegt ein Rechtsfehler vor.⁸

6.2.3. ISOS als Grundlage für die Interessenermittlung und -abwägung

Das ISOS ist eine Grundlage für die Interessenermittlung und damit auch für die spätere Interessenabwägung und nicht bereits das Ergebnis einer Interessenabwägung.

Die Erhaltungsziele des ISOS können und sollen nicht direkt in die Interessenabwägung einfließen. Sie müssen zuerst durch die planenden Behörden präzisiert oder „übersetzt“ und auf ihre Aktualität überprüft werden. In Rahmen der Präzisierung werden die Erhaltungsziele des ISOS mit den kantonalen- bzw. kommunalen Schutzinteressen abgestimmt, fachlich überprüft und differenziert und konkretisiert. Erst wenn das Schutzinteresse „konsolidiert“ ist, fliesst es (falls es als relevant erachtet wird) in die Interessenabwägung ein.

Je älter ein ISOS ist (für einzelne Kantone sind die Inventare tatsächlich bereits älter und teilweise veraltet) umso wichtiger ist die „Aktualisierung“ der Entwicklungsziele des ISOS in Form einer

⁴ BGE 113 Ib 225 E. 2c S. 231 (Lommiswil).

⁵ Art. 1 und 3 RPG; Art. 3 Abs. 1 Bst. a RPV vgl. VLP-ASPAN, Einführung in die Raumplanung, Lehrbuch, S. 20; TSCHANNEN, Kommentar RPG, Art. 3, N. 27 und Art. 10, N. 7

⁶ Art. 3 Abs. 1 Bst. b RPV; vgl. VLP-ASPAN, Einführung in die Raumplanung, Lehrbuch, S. 20; TSCHANNEN, Kommentar RPG, Art. 3, N. 29 f.

⁷ Art. 3 Abs. 1 Bst. c RPV; vgl. VLP-ASPAN, Einführung in die Raumplanung, Lehrbuch, S. 21; TSCHANNEN, Kommentar RPG, Art. 3, N. 18, 31.

⁸ Vgl. TSCHANNEN, Kommentar RPG Art. 3, N. 35 ff.

Aufbereitung der zum Teil nicht mehr aktuellen Grundlagen und einer Präzisierung im Rahmen der Interessenermittlung. Es geht insbesondere darum, die reale Situation zu überprüfen (sind die vom ISOS umschriebenen Qualitäten noch vorhanden?) und das Erhaltungsziel zu differenzieren und konkretisieren. Insbesondere bei den Umgebungszonen braucht es eine solche „Übersetzung“. Entscheidend für eine gute Interessenabwägung ist eine sorgfältige Arbeit bei der Interessenermittlung. Wird von den Erhaltungszielen des ISOS im Rahmen der „Übersetzung“ und „Aktualisierung“ der Ziele des Ortsbildschutzes abgewichen, muss das nachvollziehbar begründet werden. Die in der Arbeitsgruppe vorgetragene Beispiele des Kantons Bern zeigen, dass eine solche Anwendung des ISOS-Inventars nach den bisherigen Erfahrungen der kantonalen Fachstelle für Ortsbildschutz gut funktioniert. Das ISOS wird im Kanton Bern im Zusammenspiel mit dem kantonalen Bauinventar als Grundlage bei der Erarbeitung von denkmalpflegerischen Fachberichten zuhanden von Interessenabwägungen und Entscheiden herangezogen. Wichtig ist, dass die kantonale Fachstelle für Ortsbildschutz schon bei Beginn der Planung involviert ist und der Aspekt des Ortsbildschutzes von Anfang an in die Planungsarbeiten mit einbezogen wird und so zu Optimierungen der Planung beitragen kann. Das ISOS hilft zudem bei Beginn jeder Planungsarbeit, die Entstehungsgeschichte des Ortes, der geplant werden soll, zu verstehen.

Erst die in der Fachstellungnahme konkretisierten Interessen des Ortsbildschutzes werden bei der Interessenabwägung den anderen Interessen gegenübergestellt. Das Ergebnis der Abwägung kann dabei verschieden ausfallen: Genehmigungsvorbehalte aus Sicht Ortsbildschutz gegenüber dem Vorhaben können zu Anpassungen und Optimierungen des Vorhabens führen oder zu einem gänzlichen Verzicht. Ein Beispiel aus dem Kanton Zürich zeigt aber auch, dass gerade an zentralen Lagen, beispielsweise in Bahnhofsnähe, die Interessen der Innenentwicklung überwiegen können. So kann nach der Interessenermittlung in der Abwägung die Schlussfolgerung gezogen werden, dass die bauliche Entwicklungsmöglichkeit eines Bahnhofareals jene der Erhaltung des Schutzobjektes überwiegt. In diesem Fall gewichtet die Entscheidbehörde aufgrund wichtiger lokaler Gegebenheiten die einer kantonalen Strategie entsprechenden Eingriffsinteressen höher als das nationale Erhaltungsinteresse, und die resultierende Nutzungsplanung weicht von den Erhaltungszielen des ISOS ab.

Die jüngste Rechtsprechung des Bundesgerichts zeigt, dass die Auseinandersetzung mit dem ISOS im Rahmen der Interessenermittlung und -abwägung entscheidend ist, auch dann, wenn das Resultat der Interessenabwägung nicht zugunsten von ISOS ausfällt. Im früheren Urteil Rüti vom 1. April 2009 (BGE 135 II 209) wies das Bundesgericht den Fall an die Vorinstanz zurück, weil sich die Planungsbehörde überhaupt nicht mit dem ISOS auseinandergesetzt hatte. Im neuen Urteil vom 6. Januar 2015 (BGE 1C_130/2014), in dem es um die Verdichtung eines Villenquartiers in Schaffhausen geht, hat in der Interessenabwägung eine Auseinandersetzung mit dem ISOS stattgefunden. Entsprechend auferlegte sich das Bundesgericht bei seiner Entscheidung die nötige Zurückhaltung: „Der kommunalen Planungsbehörde kommt bei der Festsetzung von Quartierplänen und insbesondere bei der Beurteilung, ob mit dem Plan eine bessere städtebauliche und architektonische Lösung erzielt wird, eine besondere Entscheidungs- und Ermessensfreiheit zu. ... Beruht der kommunale Entscheid auf einer vertretbaren Würdigung der massgebenden Umstände so hat ihn die Rekursinstanz zu respektieren.“

Rüti ZH

In der Zentrumszone und Kernzone II der Zürcher Gemeinde Rüti sollten mittels privatem Gestaltungsplan – in teilweise erheblicher Abweichung von der Grundordnung – vier grosse Wohnbauten mit je vier Voll- und Attikageschossen sowie ein siebengeschossiges Gebäude mit Flachdach auf einer Gesamtfläche von 11'600 m² realisiert werden. Ein Nachbar wehrte sich dagegen mit dem Argument, den Schutzvorgaben des ISOS (Inventar schützenswerter Ortsbilder der Schweiz) sei bei der Ausgestaltung des Gestaltungsplans nur ungenügend Rechnung getragen worden. Auch wenn die Vorschriften zu den Gestaltungsplänen Abweichungen von der Regelbauweise ermöglichen, sind solche Abweichungen gemäss Bundesgericht vor dem Hintergrund des Heimat- und Ortsbildschutzes, wie er im ISOS und in der ausgeschiedenen

Kernzone zum Ausdruck kommt, zu prüfen. Das Gericht hielt zudem unmissverständlich fest, dass Bundesinventare wie das ISOS auch bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben von Bedeutung sind. Es führte dabei aus, dass die Bundesinventare ihrer Natur nach Sachplänen und Konzepten im Sinne von Artikel 13 RPG gleichkommen und daher die für diese Planungsinstrumente geltenden Grundsätze sinngemäss anzuwenden sind. Für die Kantone und Gemeinden bestehe daher eine Pflicht zur Berücksichtigung der Bundesinventare. Das sei insbesondere auch dann der Fall, wenn von der Grundnutzungsordnung abgewichen werde.⁹

Schaffhausen Villenquartier Steig

Der Stadtrat Schaffhausen erliess im Villenquartier «Steig» auf Antrag der Grundeigentümer einen Quartierplan. Den genehmigten Plan zog eine Nachbarin an das Obergericht weiter, welches die Verwaltungsgerichtsbeschwerde guthiess und die Entscheide der Vorinstanzen aufhob. Das in der Folge angerufene Bundesgericht hob den Entscheid des Obergerichts wegen Verletzung der Gemeindeautonomie auf.

Die Grundstücke des Quartierplans «Steig» sind im ISOS verzeichnet und zwar mit der Bestimmung, dass alle Bauten, Anlageteile und Freiräume integral zu erhalten und störende Eingriffe zu beseitigen sind. Diese Pflicht ist nach der Rechtsprechung bei der Festsetzung der Nutzungsplanung zu beachten. Interessenabwägungen sind im Baubewilligungsverfahren im Lichte der Heimatschutzanliegen vorzunehmen. Die Stadtbildkommission beurteilte den Quartierplan «Steig» insgesamt qualitativ positiv. Die kantonale Denkmalpflege hat keine gewichtigen Einwände erhoben. Das Bundesgericht ist zum Schluss gelangt, mit dem umstrittenen Quartierplan werde eine besonders sorgfältige Gestaltung nicht verunmöglicht. Das Obergericht hatte eine eigene, vertretbare Lösung an die Stelle der mit dem Schutzzweck der Bestimmungen ebenfalls zu vereinbarenden Würdigung der kommunalen Baubehörde gesetzt, seine Kognition überschritten und damit die Gemeindeautonomie verletzt.¹⁰

6.2.4. Übergeordnetes räumliches Konzept (z.B. kommunaler Richtplan)

Es ist zielführend, die Interessenabwägung im Rahmen eines übergeordneten, räumlich möglichst umfassenden Konzepts im Sinne einer Gesamtbetrachtung, in der alle ermittelten Interessen Eingang finden, durchzuführen. Wird im Gegensatz dazu eine Interessenabwägung lediglich in Bezug auf ein Einzelprojekt durchgeführt, ist es schwieriger die Notwendigkeit und Zweckmässigkeit einer Verdichtung an diesem Ort zu begründen und die Interessen des Ortsbildschutzes können aufgrund der isolierten, kleinräumigen Betrachtung kaum adäquat berücksichtigt werden. Ein sehr geeignetes Instrument für eine Gesamtbetrachtung wäre nach Ansicht verschiedener Mitglieder der Arbeitsgruppe der behördenverbindliche kommunale Richtplan¹¹. In Frage kommen aber auch regionale oder kommunale Konzepte und ähnliche Instrumente. Wichtig bei diesen räumlichen Konzepten unabhängig vom gewählten Instrument, ist eine übergeordnete räumliche Gesamtschau. Das Beispiel des Raumentwicklungsleitbilds der Stadt Aarau zeigt, dass die Stufe des kommunalen Konzepts oder Richtplans die richtige Massstabebene darstellt, da hier eine Gesamtbetrachtung möglich ist und sie zudem geeignet ist für die Diskussion mit Bevölkerung und Politik. Die Erarbeitung eines solchen räumlichen Konzepts entspricht einem qualifizierten Verfahren in welchem man über eine ganze Gemeinde plant und sich von den einzelnen Objekten loslöst. In den Gemeinden des Kantons Solothurn wird ebenfalls ein räumliches Leitbild mit den Grundzügen der räumlichen Ordnung ausgearbeitet. Dies ist gemäss kantonalem Planungs- und Baugesetz obligatorisch. Die Bevölkerung kann sich im Rahmen der Gemeindeversammlung zum räumlichen Leitbild äussern, während der

⁹ BGE 135 II 209 (Rüti), URP/DEP 2009 S. 509; siehe auch INFORAUM 3/09 S. 14 und 4/09 S. 3.

¹⁰ Urteil des Bundesgerichts 1C_130/2014, 1C_150/2014 vom 6. Januar 2015 (Schaffhausen, SH).

¹¹ Zum kommunalen Richtplan siehe: GILGEN (2006): *Kommunale Richt- und Nutzungsplanung - Ein Lehrbuch*. vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich

kommunale Nutzungsplan im Kanton Solothurn nicht von der Bevölkerung, sondern vom Gemeinderat (Exekutive) beschlossen wird. Dem räumlichen Leitbild kommt also besondere Bedeutung zu. Die Kantone Luzern und Uri wiederum verlangen von den Gemeinden die Ausarbeitung eines Siedlungsleitbilds, in welchem eine erste Auseinandersetzung mit dem ISOS im Sinne einer Gesamtbetrachtung erfolgen muss. Im Kanton Zürich ist die Ausarbeitung eines kommunalen Richtplans nur für den Bereich Verkehr gesetzlich vorgeschrieben. Zahlreiche Gemeinden im Kanton benützen den kommunalen Richtplan aber auch vermehrt, um die Vorgaben des revidierten RPG umzusetzen und die Siedlungsentwicklung nach innen zu konkretisieren. Um die im vom Bundesrat genehmigten Richtplan des Kantons Zürich enthaltenen Vorgaben zu den Inhalten des kommunalen Richtplans zu vertiefen, hat der Kanton einen Leitfaden „Die Siedlungsentwicklung nach innen umsetzen“¹² ausgearbeitet. Dieser sieht die Erarbeitung einer kommunalen Innenentwicklungsstrategie durch die Gemeinden auf Grundlage einer Ortsanalyse vor. Der kommunalen Richtplanung soll als behördenverbindlichem Führungs- und Koordinationsinstrument eine wichtige Rolle bei der verbindlichen Verankerung der kommunalen Innenentwicklungsstrategie zukommen.

Dem kommunalen Richtplan resp. den erwähnten vergleichbaren Instrumenten kommt nicht nur für die Abwägung mit ISOS Bedeutung zu, sondern ganz allgemein im Zusammenhang mit der Umsetzung des revidierten RPG. In der Arbeitsgruppe wurde deshalb bedauert, dass im Rahmen der Vernehmlassungsunterlagen zur zweiten Teilrevision RPG das Instrument des kommunalen Richtplans bzw. vergleichbarer Instrumente nicht aufgenommen worden ist. Wichtig wäre auch eine entsprechende Offensive in der raumplanerischen Ausbildung.

Das ISOS beinhaltet - wie andere Bundesinventare und rechtliche Vorgaben auch - ein Potenzial für eine „missbräuchliche“ Verwendung bei Beschwerden, auch von Personen, die eigentlich andere Motive haben als die Bewahrung der Ortsbilder. Auch vor diesem Hintergrund spielt das Vorhandensein eines guten übergeordneten räumlichen Konzepts mit einer sorgfältigen und stufengerechten Interessenabwägung, z.B. in Form eines kommunalen Richtplans, eine wichtige Rolle.

6.2.5. Rolle des ISOS auf Stufe Baubewilligungsverfahren

Im Rahmen der Baubewilligung kommt es in der Regel nicht mehr zu einer Interessenabwägung von Seiten der Behörde; ausschlaggebend ist ausschliesslich, ob die geltenden Bauvorschriften eingehalten werden. Bei Bauprojekten die bestimmter Ausnahmegewilligungen bedürfen, wie bei Bauten ausserhalb der Bauzone und bei der Abweichung von der Regelbauweise im Rahmen der Sondernutzungsplanung (Beispiel Quartierplan „Steig“ in Schaffhausen), wird eine Interessenabwägung und damit auch eine Auseinandersetzung mit dem ISOS stattfinden müssen. Dies wird unter anderem auch im Leitfaden des Schweizer Heimatschutzes zum ISOS unter Ziffer 2.4 so festgehalten.

7. Fazit der Arbeitsgruppe

7.1. Gemeinsames Verständnis in der Arbeitsgruppe

„Das ISOS kann die Verdichtung erschweren, verhindert sie aber nicht grundsätzlich. Es ist vielmehr im Einzelfall zu prüfen, ob der Wert des baukulturellen Erbes höher ist als das Interesse an einer grösseren baulichen Nutzung.“ (VLP-ASPAN: INFORAUM 2/15, S. 14)

Das ISOS ist eine Grundlage für die Planung und muss als solche beigezogen werden. Das ISOS hat Konzeptcharakter, ist jedoch kein Konzept nach Artikel 13 RPG. Das ISOS 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.

¹² AMT FÜR RAUMENTWICKLUNG KANTON ZÜRICH (2015): Leitfaden „Die Siedlungsentwicklung nach innen umsetzen“

7.2. Empfehlungen der Arbeitsgruppe

- Es soll in jedem Fall eine sorgfältige und nachvollziehbar dokumentierte Interessenabwägung zwischen den Interessen des Ortsbildschutzes und denjenigen einer Siedlungsentwicklung nach innen stattfinden. Entscheidend ist, dass überhaupt eine Auseinandersetzung mit ISOS stattfindet.
- Es ist wichtig, dass die Erhaltungsziele des ISOS nicht direkt in die Interessenabwägung einfließen, sondern im Rahmen der vorgängigen Interessenermittlung zusammen mit weiteren Grundlagen der kantonalen und lokalen Ebene (z.B. Bauinventare) zu einer Fachmeinung aus Sicht Ortsbildschutz zusammengeführt werden. Die Erhaltungsziele des ISOS werden in diesem Rahmen fachlich überprüft und „aktualisiert“ sowie bezogen auf die jeweilige Fragestellung konkretisiert.
- Im Rahmen der Interessenermittlung betreffend Siedlungsentwicklung nach innen ist es wichtig, dass die Notwendigkeit einer Verdichtung aus den übergeordneten Vorgaben (insbesondere RPG, kantonales Recht und kantonaler Richtplan) und in einem grösseren räumlichen Zusammenhang (nicht nur bezogen auf ein einzelnes Projekt) hergeleitet wird. Je konkreter sich die übergeordneten Vorgaben räumlich lokalisieren lassen, umso besser.
- Die Interessenbewertung und -abwägung soll nach Möglichkeit im Rahmen der Erarbeitung eines räumlichen Gesamtkonzepts geschehen. Die ermittelten Interessen bezüglich Ortsbildschutz, Siedlungsentwicklung nach innen und weiteren Themen (verkehrliche Erschliessung, Erhaltung von Grünflächen, etc.) werden gegeneinander abgewogen. Besonders geeignet als Instrument für diese Abwägung ist der kommunale Richtplan, der jedoch nicht in allen Kantonen gleichermassen verankert ist. Die Arbeit kann beispielsweise auch im Rahmen eines regionalen oder kommunalen Konzeptes, Siedlungsleitbilds oder weiterer vergleichbarer Planungsinstrumente erfolgen.
- Die Aufträge von ISOS und RPG (Verdichtungsauftrag) und deren gemeinsame und sorgfältig abgestimmte Umsetzung stellen auch eine Chance dar, für eine „Stadtreparatur“. Die Verdichtung findet so, in Kombination mit einer Verbesserung der städtischen Qualität, auch höhere Akzeptanz bei der Bevölkerung.

7.3. Anliegen der Arbeitsgruppe zum weiteren Vorgehen

- Die Diskussion in der Arbeitsgruppe hat aufgezeigt, dass auch weiterhin ein Bedarf für die Diskussion und einen Erfahrungsaustausch bezüglich der Abstimmung zwischen der Siedlungsentwicklung nach innen und dem Ortsbildschutz besteht. Eine Verstärkung des Dialogs zwischen Vertretern der Raumplanung und des Ortsbildschutzes wird deshalb gewünscht. Ob dieser Dialog in eine bestehende Arbeitsgruppe integriert werden kann (beispielsweise in die Arbeitsgruppe „Baukultur“ des BAK) oder ein spezielles Gefäss geschaffen werden muss, ist noch zu prüfen.
- Ein grosses Anliegen der Raumplanungsvertreter aller Stufen ist zudem, dass die Raumplanung in die geplante Weiterentwicklung der Methode ISOS durch das BAK miteinbezogen wird.
- Die nächste Runde von Aktualisierungen des ISOS sollte aus Sicht der Arbeitsgruppe nicht unbedingt nur mit Graubünden beginnen, sondern gleichzeitig auch mit einem Mittellandkanton, bei dem die in diesem Bericht geschilderten Herausforderungen im Zusammenhang mit Verdichtung in typischer Art und Weise auftreten.

8. Dokumentation zum Thema

Rechtliche Grundlagen sowie zugehörige Kommentare oder Botschaften

- Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG) SR 451:
<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660144/index.html>
- Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS) SR 451.12:
<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19810221/201408010000/451.12.pdf>
- KELLER, ZUFFEREY, FAHRLÄNDER (1997): Kommentar zum Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz
- Raumplanungsgesetz (RPG) SR 700:
<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19790171/index.html>
- Raumplanungsverordnung (RPV) SR 700.1:
<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20000959/index.html>
- Botschaft vom 20. Januar 2010 zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (BBI 2010 1049):
<https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2010/1049.pdf>
- TSCHANNEN (2010): Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung RPG

Empfehlungen und Richtlinien des Bundes

- ARE, ASTRA, BAFU, BAK (2012): Empfehlung zur Berücksichtigung der Bundesinventare nach Artikel 5 NHG in der Richt- und Nutzungsplanung:
<http://www.bafu.admin.ch/publikationen/publikation/01692/index.html?lang=de>
- Ergänzung Leitfaden Richtplanung und Technische Richtlinien Bauzonen:
<http://www.are.admin.ch/themen/recht/04651/index.html?lang=de>

Bundesgerichtsentscheide

- [Bundesgerichtsentscheid Rüti vom 1. April 2009 \(BGE 135 II 209\)](#):
Einzusehen unter: <http://www.bger.ch/>
- [Urteil des Bundesgerichts vom 6. Januar 2015 zum Quartierplan „Steig“ Schaffhausen Bger 1C_130/2014](#):
Einzusehen unter: <http://www.bger.ch/>
- [Bundesgerichtsentscheid vom 8. Juli 1987 Gemeinde Lommiswil \(BGE 113 Ib 225\)](#):
Einzusehen unter: <http://www.bger.ch/>

Weitere Publikationen und Dokumente

- AMT FÜR RAUMENTWICKLUNG KANTON ZÜRICH (2015): [Leitfaden „Die Siedlungsentwicklung nach innen umsetzen“](#)
Einzusehen unter: www.are.zh.ch/
- GILGEN (2006): Kommunale Richt- und Nutzungsplanung - Ein Lehrbuch. vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich
- SCHWEIZER HEIMATSCHUTZ: Bedeutung und rechtliche Relevanz des Inventars schützenswerter Ortsbilder der Schweiz (ISOS) – Leitfaden des Schweizer Heimatschutzes zuhänden seiner Sektionen.
- STADT AARAU (2014): Revision der Allgemeinen Nutzungsplanung: Raumentwicklungsleitbild (REL)

- VLP-ASPAN (2011) Bundesinventare nach Artikel 5 NHG: Einzusehen unter www.vlp-aspan.ch
http://www.vlp-aspan.ch/sites/default/files/ru_11_01_1.pdf
- VLP-ASPAN (2009, 2015) INFORAUM, Ausgabe 3/2009, 4/2009, 2/2015, zu beziehen unter
<http://www.vlp-aspan.ch/de/information/inforaum-raum-umwelt>
- VLP-ASPAN (2015): Raum & Umwelt September 3/2015: Siedlungen hochwertig verdichten.
Zu beziehen unter <http://www.vlp-aspan.ch/de/information/inforaum-raum-umwelt>
- VLP-ASPAN (2014): Einführung in die Raumplanung, Lehrbuch. Zu beziehen unter:
<http://www.vlp-aspan.ch/de/shop/lehrbuch-einfuehrung-die-raumplanung>
- ZUFFEREY, ESTOPPEY (2014): Avis de droit: Subventions fondées sur l'art. 18 al. 2 let. a LAU:
tâches fédérales?