



# Verdichtung

Grundsatzdokument vom 22. Juni 2018

## 1. Einleitung

Der ungezügelter Landverbrauch der letzten Jahrzehnte ist zunehmend zu einer besonderen Herausforderung geworden. Die Bebauung der Landschaft führte im städtischen Umfeld zur Suburbanisierung und zum Wachstum der Agglomerationen, im ländlichen Bereich zu einer Zersiedlung, die deutlich wahrnehmbar Kulturland zerstört. Um diesem nicht nachhaltigen Trend entgegenzuwirken, soll das Wachstum der Siedlungsflächen gestoppt und möglichst durch eine Verdichtung des bereits vorhandenen Siedlungsraums kompensiert werden. Mit dem Anspruch, wertvolle Landwirtschafts-, Natur- und Erholungsräume zu bewahren und gleichzeitig dem demografischen Wachstum und gesteigerten Komfortansprüchen gerecht zu werden, entsteht ein Druck auf die Ortsbilder und den Baubestand, deren Stellenwert es nicht nur einseitig unter dem Gesichtspunkt des Landschaftsschutzes zu beachten gilt. Ortsbildpflege und Denkmalpflege sind dabei gleichermaßen gefordert, ihre legitimen Anliegen geltend zu machen. Erst die begründete Festlegung aller Ansprüche erlaubt auf allen Planungsstufen eine solide und nachvollziehbare Interessenabwägung. Das vorliegende Grundsatzdokument der EKD erläutert die «Siedlungsentwicklung nach innen» (RPG Art. 1 Abs. 2 Bst. a<sup>bis</sup>) über die im Gesetz enthaltenen Grundätze hinaus und soll gleichermaßen den politischen Instanzen wie Fachleuten, Bauherren und interessierten Laien Anregung und Hilfe für das Verständnis der denkmalpflegerischen Anliegen sein.

Die etappenweise Umsetzung der 2013 beschlossenen Revision des Raumplanungsgesetzes von 1979 verfolgt neben anderen Massnahmen das Spezialthema «Siedlungsentwicklung nach innen». Deren Umsetzung liegt wesentlich in der Verantwortung der Kantone und Gemeinden. In Ergänzung des RPG und entsprechender kantonaler Leitlinien zur Verdichtung und Siedlungsentwicklung nach innen, die meist nur in geringem Mass die Anforderungen an den Ortsbild- und Denkmalschutz berücksichtigen, benennt dieses Grundsatzdokument die Werte, die es neben den ökologischen, ökonomischen und soziokulturellen Werten bei der Verdichtung des Baubestands zu beachten gilt. Innenentwicklung betrifft stets Einzelfälle. Dabei spielen denkmalpflegerische Ansprüche, die präventiv ein verantwortungsbewusstes Handeln der

## Verdichtung

beteiligten Akteure erfordern, eine wesentliche Rolle. Die im öffentlichen Interesse liegenden Ansprüche seitens der Denkmalpflege sind im Grundsatz allen anderen öffentlichen Interessen gleichrangig und bedürfen einer korrekt durchgeführten Interessenabwägung.

### **2. Denkmal und Verdichtung**

Unter dem Begriff Verdichtung/Siedlungsentwicklung nach innen ist die Vermehrung oder Aktivierung von nutzbarem Raum innerhalb der bestehenden Bauzonen zu verstehen. Verdichtung hat zum Ziel, die Raumnutzerzahl zu erhöhen, die sich aus der Addition der flächenbezogenen Einwohnerzahl und der Arbeitsplätze als «Vollzeitäquivalent» zusammensetzt. Im denkmalpflegerischen Kontext impliziert Verdichtung die Vermehrung oder Aktivierung von nutzbarem Raum im Denkmal als Einzelobjekt, als Gruppe von Denkmälern oder als schützenswertes Ortsbild. Im Umfeld von Denkmälern soll eine Verdichtung wenigstens den Anspruch einlösen, Raum für mehr Bewohner oder für mehr Arbeitsplätze zu schaffen.

### **3. Orte der Verdichtung**

Verdichtung findet an einem konkreten Ort statt, der sich durch spezifische Qualitäten auszeichnet. Dieser Ort steht nicht isoliert für sich, sondern in einem grösseren räumlichen Kontext, der in den Betrachtungsperimeter einfließen soll. Erst die Identifizierung der besonderen Merkmale in einem Bestand lässt erkennen, welche denkmalpflegerischen Aspekte zu berücksichtigen sind. Um die besondere Gestalt, den Charakter und den Zeugniswert zu bewahren und sorgfältig zu entwickeln, ist es notwendig, die visuellen, funktionellen und strukturellen Aspekte eines jeden Ortes zu analysieren und zu verstehen und seine Geschichte zu kennen.

#### **Siedlungen als räumliche Einheiten: Stadt und Dorf**

Städte und Dörfer haben sich als räumliche Einheiten über einen langen Zeitraum entwickelt. Landschaftliche, ökonomische und gesellschaftliche Aspekte haben die Ortsentwicklung massgeblich geprägt. Städte und Dörfer unterscheiden sich voneinander u. a. durch die topografische Einbettung der Siedlung in die Landschaft, die Siedlungsform (vom Haufendorf bis zur Planstadt) und die entsprechenden typischen Freiräume, die historische und ortsbildprägende Verwendung von Baumaterialien und die charakteristischen Gebäudeformen.

#### **Städtebauliche Einheiten: Quartier, Dorfteil**

Innerhalb von Siedlungen sind historische und städtebauliche Einheiten – vom Ortskern über die Quartiere und Industrieareale bis zu einzelnen Strassenzügen und Plätzen – erkennbar. Sie

## Verdichtung

zeichnen sich alle durch spezifische Gestaltungsmerkmale aus, die sich u. a. im städtebaulichen Gefüge der Bauten und Freiräume, der Körnung sowie der architektonischen Gestaltung und Materialisierung zeigen.

### **Ensemble, Baugruppe, Wohnsiedlung**

Gewachsene und geplante Ensembles – beispielsweise eine Baugruppe aus Kirche, Pfarrhaus und Friedhof oder eine Wohnsiedlung – sind wesentlich durch das Zusammenspiel von Bauten, ihren Erschliessungen und den zugehörigen Freiräumen bestimmt. Oft ist dabei eine klare Hierarchie der Bauten erkennbar. Wohnsiedlungen liegt in der Regel ein zeittypisches Planungskonzept zugrunde, das eine einheitliche Gestaltung sicherstellt.

### **Einzelbauten und Anlagen**

Schützenswerte Einzelbauten und Anlagen werden durch ihren geschichtlichen Zeugniswert bestimmt. Sie bilden zudem mit ihrer Umgebung eine räumliche Einheit (vgl. Grundsatzdokument «Schutz der Umgebung von Denkmälern»).

### **Gestaltete Freiräume und Kulturland**

Kulturland und gestaltete Freiräume, z.B. ein Rebhang am Dorfrand oder ein Kirchrain, können wesentliche Elemente einer Siedlung oder Baugruppe sein. Gärten und Parkanlagen können unabhängig von Bauten schutzwürdig sein. Sie sind wichtig als Erholungsräume für den Menschen und als ökologischer Lebensraum für Fauna und Flora von Bedeutung. Ihr Ursprung liegt oft in einer durchdachten, langfristig angelegten Planung. Solche Freiräume gehen entweder auf private Initiativen zurück oder stellen Errungenschaften eines Kollektivs dar.

## **4. Grundlagen und Methoden**

Neben den geltenden gesetzlichen Grundlagen kommt den Inventaren, die sich mit den Ortsbildern und Einzelbauten befassen, eine zentrale Rolle zu. Die Beachtung von kommunalen, kantonalen und eidgenössischen Inventaren und Listen ist bei der Verdichtung grundlegend. Das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) legt dabei eine massgebende Basis für die Beurteilung und Bewertung von Ortsbildern, Gebieten und Baugruppen bzw. Ortsbildteilen, und die Bauinventare geben die Basis für die Beurteilung und Bewertung von Baudenkmalern und Ensembles. Zu beachten sind auch das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (BLN) sowie das Bundesinventar der historischen Verkehrswege (IVS).

Die frühzeitige Berücksichtigung dieser Inventare im Planungsprozess, beispielsweise im Rahmen einer Kartierung potentieller

## Verdichtung

Verdichtungsgebiete, erhöht die Planungssicherheit, die Qualität und die soziokulturelle Verträglichkeit. Nur differenzierte Strategien, die unter Berücksichtigung von Denkmälern, schützenswerten Ortsbildern und archäologischen Schutzzonen den sorgfältigen Umgang mit dem Bestand garantieren, werden dem hohen Anspruch an eine hochwertige und nachhaltige Verdichtung gerecht.

Die folgenden Methoden der Verdichtung können unterschieden werden:

- Verdichten im Bestand: Im Einzelbau wird nicht genutzter oder unternutzter Raum durch bauliche Massnahmen einer höheren Nutzung zugeführt.
- Erweiterung des Bestands durch Anbauten oder Aufstockung.
- Verdichten von Freiräumen und Kulturland: Baulücken, z.B. nicht bebaute Parzellen, Gärten, Wiesen, Hofflächen etc. werden bebaut.
- Umnutzung: Leerstehende Bauten – oft Ökonomie- oder andere Zweckbauten – werden z.B. zu Wohn- oder Gewerberaum umgenutzt.
- Ersatz: Ein Gebäude wird durch einen Neubau ersetzt.

### **5. Handlungsstrategien**

Schützenswerte Siedlungen, Baugruppen, Einzelbauten und Freiräume zeichnen sich durch jeweils spezifische Denkmalwerte aus. Eine bauliche Verdichtung darf nicht zu einer wesentlichen Schmälerung dieser Denkmalwerte führen. Verdichtung ist daher nicht überall möglich. Wenn sie denkbar ist, muss sie gleichermaßen mit Respekt gegenüber dem Vorhandenen und mit Sorgfalt und sehr hohen Qualitätsansprüchen hinsichtlich des Neuen vorgenommen werden. Hierfür hilfreich sind neben den gesetzlichen Vorgaben auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene die Hinweise und Empfehlungen in den geltenden Bundesinventaren ISOS, IVS und BLN sowie die von der EKD herausgegebenen «Leitsätze».

Jeder Verdichtung hat eine sorgfältige Analyse voranzugehen. Diese ermittelt den Perimeter, der verdichtet werden soll, und untersucht den in ihm vorhandenen Bestand an Gebäuden, Infrastrukturen und Freiflächen. Dabei spielen ebenso deren Struktur und Funktionen eine Rolle; es gilt, die Morphologie, die räumliche Organisation, Typologien und die Nutzung zu berücksichtigen. Ebenso wichtig ist die Analyse der vorhandenen Massstäblichkeit und Körnung eines zur Verdichtung ausgeschiedenen Perimeters; der Betrachtungsperimeter ist dabei grösser als der Planungsperimeter anzusetzen. Im Rahmen dieser Analyse sind Denkmaleigenschaften und Denkmalwerte sowie vorhandene Qualitäten,

## Verdichtung

Eigenheiten und Charakter und Alleinstellungsmerkmale zu benennen. Eine solche Analyse erlaubt in der Folge die notwendige Konkretisierung von Schutzziele. Das ISOS und andere Inventare sind dabei als Planungsgrundlage zu berücksichtigen.

Auf der Basis der vorangestellten Analyse sollen potentielle Verdichtungsgebiete kartiert werden. Sogenannte Ampelpläne können dabei sowohl für Ortsbilder als auch für Einzelbauten ein hilfreiches Arbeitsinstrument darstellen (rot = Tabuzonen/-bereiche – orange = unter bestimmten Rahmenbedingungen Spielraum für eine Entwicklung vorhanden – grün = freie Entwicklung im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten). In denkmalpflegerisch sensiblen Gebieten ist das Verdichtungspotential dreidimensional über Modelle, die über das eigentliche Verdichtungsgebiet hinausreichen, zu verifizieren. Nur in dieser Weise lassen sich Bebauungsdichte, Körnung, Niveau- und Massstabsprünge, Kubaturen, Typologien und anderes mehr auf ihre Wirkung hin überprüfen.

Wird eine Verdichtung realisiert, so gilt es zu beachten, dass die Integrität einzelner Objekte bzw. die Komposition und der innere Zusammenhang eines Ensembles gewahrt werden, neue Volumen sich am überlieferten Massstab orientieren und Neubauten sich in den Bestand integrieren.

Raumplanung ist eine föderalistische Aufgabe. Der Bund gibt den Rahmen vor, Planung und Umsetzung der Massnahmen liegen in der Verantwortung der Kantone und Gemeinden. Weil die qualitätsvolle Verdichtung in planerischer, baulicher und sozialer Hinsicht hohe Ansprüche stellt, ist eine interdisziplinäre Zusammenarbeit unerlässlich. Qualifizierte Verfahren sind dringend zu empfehlen. Da die verschiedenen öffentlichen Interessen grundsätzlich gleichrangig sind, besitzen die fachlichen Ansprüche der verschiedenen Akteure den gleichen Stellenwert. Seitens der Gemeinden empfiehlt sich eine vorausschauende Vorgehensweise zur Definition potentieller Verdichtungsgebiete:

1. Sämtliche Interessen, also auch diejenigen des Ortsbildschutzes, müssen frühzeitig ermittelt und bezeichnet werden.
2. Ein übergeordnetes räumliches Konzept über das ganze Gemeindegebiet (z.B. kommunaler Richtplan, räumliches Leitbild) ist zu erarbeiten. Eine transparente Interessenabwägung stellt sicher, dass dabei die ermittelten Interessen berücksichtigt und gegeneinander abgewogen werden.
3. Eine Dokumentation über die Interessenabwägung hält nachvollziehbar fest, welche Überlegungen angestellt und welche Faktoren in der Abwägung berücksichtigt wurden.

## Verdichtung

Gestaltungspläne dienen nicht der Legitimation von Verdichtung, sondern sollen Qualität sicherstellen und nachweisen, dass eine Planung den geforderten Qualitätsansprüchen genügt. Die Pflicht zur Berücksichtigung der Bundesinventare gilt nicht nur im Rahmen der Nutzungsplanung, sondern insbesondere auch dann, wenn von der Grundnutzungsordnung abgewichen wird.

Verdichtung ist nicht immer möglich, Verdichtung ist nicht überall möglich – Verdichtung hat ihre Grenzen, denn sie gefährdet nicht zuletzt die baukulturelle Vielfalt in der Schweiz. Dieses Bewusstsein fördert die Qualität.

Bern, 22. Juni 2018

**Eidgenössische Kommission für Denkmalpflege**

Der Präsident  
Prof. Dr. Nott Caviezel

Die Kommissionssekretärin  
Irène Bruneau

---

Eidgenössische Kommission für Denkmalpflege EKD c/o BAK  
Hallwylstrasse 15, 3003 Bern  
+41 58 462 92 84, [ekd@bak.admin.ch](mailto:ekd@bak.admin.ch)

### **Weiterführende Informationen und Literatur**

Am 1. Dezember 2017 hat das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) die Weisungen über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung ISOS erlassen. Die Weisungen regeln unter anderem die methodischen Grundsätze und die Systematik der Inventarisierung neu. Nach bisheriger Methode wurden zusammengehörend ausgeschiedene Einheiten eines Ortsbilds nach Art unterschieden (Gebiete, Baugruppen, Umgebungszonen und Umgebungsrichtungen). Nach neuer Methode werden sie einheitlich als «Ortsbildteile» bezeichnet und als geschlossene Perimeter ausgewiesen; Umgebungszonen und Umgebungsrichtungen fallen weg.

Lukas Bühlmann et al., *Ortsbildschutz und Verdichtung. Raumplanerische Interessenabwägung in Gemeinden mit einem Ortsbild von nationaler Bedeutung (ISOS)*, Arbeitshilfe VLP-ASPAN, Bern 2018.

Bundesamt für Raumentwicklung (Hrsg.), *ISOS und Verdichtung, Bericht der Arbeitsgruppe*, 2016, [<https://www.are.admin.ch/are/de/home/medien-und-publikationen/publikationen/staedte-und-agglomerationen/isos-und-verdichtung.html>].

Bundesamt für Umwelt (Hrsg.), *Den Landschaftswandel gestalten*, 2016 [<https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/landschaft/publikationen-studien/publikationen/den-landschaftswandel-gestalten.html>].

«Denkmalpflege und Verdichtung», in: *COLLAGE*, 6/16.

Anke Domschky et al., *Kriterien und Strategien zur Verdichtung von Siedlungsstrukturen der Nachkriegszeit*, 2016, [[http://www.stiftung-denkmalpflege.ch/files/NKS\\_Inhalt.pdf](http://www.stiftung-denkmalpflege.ch/files/NKS_Inhalt.pdf)].

*Leitsätze zur Denkmalpflege in der Schweiz*, hrsg. von der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege, Zürich 2007, [<http://vdf.ch/leitsatze-zur-denkmalpflege-in-der-schweiz-1597068686.html>].