Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesamt für Kultur BAK

20. Dezember 2017

Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung ISOS

Bericht 2017

Anhang

Inhaltsverzeichnis

1. ARE, ASTRA, BAFU, BAK (Hrsg.), *Empfehlung zur Berücksichtigung der Bundesinventare nach Artikel 5 NHG in der Richt- und Nutzungsplanung*, 2012
2. ARE, *ISOS und Verdichtung*, 2016
3. Leimbacher, J., *Zur Bedeutung des Bundesgerichtsentscheides Rüti (BGE 135 II 209) für das ISOS und das IVS*, 2012
4. Marti, A., *Rechtsgutachten zu Fragen im Zusammenhang mit dem Erlass des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS),* 2013
5. Marti, A., *Rechtsgutachten zu Fragen im Zusammenhang mit der geplanten Änderung der Aufnahmemethode bei der Revision von Ortsbildaufnahmen im Rahmen des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS)*, 2016
6. BAK, *Ergebnis der informellen Fachanhörung zur Anpassung der Methode*, 2017

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

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK

Bundesamt für Raumentwicklung ARE
Bundesamt für Strassen ASTRA
Bundesamt für Umwelt BAFU

Eidgenössisches Departement des Innern EDI

Bundesamt für Kultur BAK

Bern, 15. November 2012

Empfehlung zur Berücksichtigung der Bundesinventare nach Artikel 5 NHG in der Richt- und Nutzungsplanung

Rechtlicher Stellenwert

Diese Publikation ist eine Empfehlung der Bundesämter für Raumentwicklung (ARE), für Umwelt (BAFU), für Kultur (BAK) und für Strassen (ASTRA) und richtet sich insbesondere an die für die Richt- und Nutzungsplanung sowie für den Natur-, Landschafts- und Heimatschutz und die Denkmalpflege zuständigen kantonalen und kommunalen (Fach-)Stellen. Sie gibt die Einschätzung dieser Bundesämter zu den Konsequenzen des BGE Rüti für die Beachtung der Bundesinventare nach Artikel 5 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz NHG bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben wieder. Wer diese Empfehlung befolgt, kann davon ausgehen, das Bundesrecht rechtskonform zu vollziehen.

Impressum

Herausgeber
Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)
Bundesamt für Strassen (ASTRA)
Bundesamt für Umwelt (BAFU)
Bundesamt für Kultur (BAK)

ARE, ASTRA und BAFU sind Ämter des Eidg. Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK). Das BAK ist ein Amt des Eidg. Departements des Innern (EDI).

Projektteam
Marcia Haldemann, BAK
Hans-Peter Kistler, ASTRA
Maria Senn, BAFU
Ueli Wittwer, ARE

Begleitgruppe
Reto Camenzind, Peter Geissler; beide ARE
Christoph Fisch, Sepp Rohrer, Andreas Stalder, Franz-Sepp Stulz; alle BAFU
Oliver Martin, BAK
Jörg Leimbacher, Fürsprecher
Theo Loretan, Eidg. Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK)

Zitierung
ARE, ASTRA, BAFU, BAK (Hrsg.) 2012: Empfehlung zur Berücksichtigung der Bundesinventare nach Artikel 5 NHG in der Richt- und Nutzungsplanung.19 S.

Titelbild
IVS-Objekt, Nufenen
ISOS-Objekt, La Chaux-de-Fonds
BLN-Objekt, Breccaschlund

PDF-Download
www.are.admin.ch
www.ivs.admin.ch
www.bafu.admin.ch/ud-1063-d
www.bak.admin.ch/isos
(eine gedruckte Fassung liegt nicht vor)

Diese Publikation ist auch in französischer und italienischer Sprache verfügbar.

© ARE/ASTRA/BAFU/BAK 2012

Inhaltsverzeichnis

1	**Zweck**	**4**
2	**Ausgangslage**	**4**
2.1	Bundesinventare	4
2.2	Bundesaufgaben	4
2.3	BGE Rüti	5
3	**Berücksichtigung der Bundesinventare durch Kantone und Gemeinden**	**5**
3.1	Berücksichtigung der Bundesinventare bei Bundesaufgaben	5
3.2	Berücksichtigung der Bundesinventare bei kantonalen und kommunalen Aufgaben	6
4	**Berücksichtigung der Bundesinventare in der kantonalen Richtplanung**	**7**
4.1	Bundesinventare als «besondere Form von Konzepten und Sachplänen»	7
4.2	Berücksichtigung in den Grundlagen	7
4.3	Berücksichtigung in der Ausgangslage und den Erläuterungen	8
4.4	Berücksichtigung im behördenverbindlichen Richtplantext und in der Karte	8
4.5	Abstimmung mit anderen raumwirksamen Tätigkeiten: Interessenabwägung	8
5	**Berücksichtigung der Bundesinventare in der Nutzungsplanung und bei konkreten Vorhaben**	**9**
6	**Inventarspezifische Berücksichtigung**	**10**
6.1	Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN)	10
6.1.1	Generelle Charakterisierung des BLN	10
6.1.2	Funktion des Richtplans bei der Berücksichtigung des BLN	11
6.1.3	Prüfpunkte des Bundes	12
6.1.4	Berücksichtigung des BLN im Rahmen der Nutzungsplanung oder anderer Instrumente	12
6.2	Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS)	12
6.2.1	Generelle Charakterisierung des ISOS	12
6.2.2	Funktion des Richtplans bei der Berücksichtigung des ISOS	13
6.2.3	Prüfpunkte des Bundes (bei der Prüfung und Genehmigung des Richtplans)	14
6.2.4	Berücksichtigung des ISOS im Rahmen der Nutzungsplanung oder anderer Instrumente	14
6.3	Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz (IVS)	15
6.3.1	Generelle Charakterisierung des IVS	15
6.3.2	Funktion des Richtplans bei der Berücksichtigung des IVS	16
6.3.3	Prüfpunkte des Bundes (bei der Prüfung und Genehmigung des Richtplans)	17
6.3.4	Berücksichtigung des IVS im Rahmen der Nutzungsplanung oder anderer Instrumente	17
Anhang: Fragenkatalog zur Bestimmung des Handlungsbedarfs auf kantonaler und kommunaler Ebene		**18**

1 Zweck

Mit dem Bundesgerichtsentscheid (BGE) Rüti ZH[1] wurde die grosse Bedeutung der Bundesinventare nach Artikel 5 Absatz 1 NHG[2] bestätigt und klargemacht, dass für die Kantone und Gemeinden auch bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben eine Pflicht zur Berücksichtigung dieser Bundesinventare besteht.

Die für die Bundesinventare zuständigen Bundesämter für Umwelt BAFU (BLN), für Kultur BAK (ISOS) und für Strassen ASTRA (IVS) sowie das für die Prüfung der kantonalen Richtpläne zuständige Bundesamt für Raumentwicklung ARE haben den BGE Rüti zum Anlass genommen, um aufzuzeigen, wie die Bundesinventare in der Richt- und Nutzungsplanung umgesetzt werden sollen.

2 Ausgangslage

2.1 Bundesinventare

Das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung von 1977 (VBLN, SR *451.11*), das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung von 1981 (VISOS, SR *451.12*) sowie das Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz von 2010 (VIVS, SR *451.13*) dienen dem Schutz ihrer Objekte, wenn diesen *bei Erfüllung einer Bundesaufgabe* im Sinne von Artikel 2 NHG Schaden droht.

Die Objekte der drei Bundesinventare verdienen gemäss Artikel 6 Absatz 1 NHG «in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung». Nach Artikel 6 Absatz 2 NHG darf bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe «ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung» eines Objekts «nur in Erwägung gezogen werden», wenn dem Eingriff «bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung» zukommen.

2.2 Bundesaufgaben

Zu den Bundesaufgaben nach Artikel 2 NHG zählen insbesondere: die Planung, Errichtung und Veränderung von Bauten und Anlagen durch den Bund, die Erteilung von Konzessionen und Bewilligungen sowie die Gewährung von Beiträgen. Entscheide kantonaler Behörden über Vorhaben, die voraussichtlich nur mit Bundesbeiträgen verwirklicht werden können, sind nach Artikel 2 Absatz 2 NHG der Erfüllung von Bundesaufgaben gleichgestellt.

Für die Erfüllung gewisser Bundesaufgaben (und die dabei anwendbare qualifizierte Interessenabwägung nach Art. 6 Abs. 2 NHG) sind die Kantone zuständig. Zu nennen sind z. B. die Erteilung von Ausnahmebewilligungen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone oder für Rodungen, die Erteilung von Baubewilligungen für Mobilfunkanlagen in der Bauzone, fischereirechtliche Bewilligungen für technische Eingriffe in Gewässern oder die Anwendung der Bestimmungen über den Schutz von Ufervegetation, Mooren und anderen Biotopen. Die kantonale bzw. kommunale Richt- und Nutzungsplanung ist hingegen in der Regel keine Bundesaufgabe.[3]

---

1 BGE **135** II 209.

2 Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz, SR **451**.

3 Vgl. Barbara Jud 2011: Bundesinventare nach Art. 5 NHG und ihre Tragweite für Bund, Kantone und Gemeinden. VLP-ASPAN, Bern. Raum & Umwelt 1: S.4.

2.3 BGE Rüti

Bisher war umstritten, ob besagte Inventare auch *ausserhalb* der Erfüllung einer Bundesaufgabe beachtet werden müssen, womit es den Bundesinventarobjekten nach Artikel 5 NHG bisweilen an einem ausreichenden Schutz fehlte. Mit dem BGE Rüti aus dem Jahr 2009 hat das Bundesgericht bestätigt, dass «für die Kantone (und Gemeinden) eine Pflicht zur Berücksichtigung von Bundesinventaren» auch «bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben» besteht.[4]

Die Bundesinventare sind nicht nur bei Erfüllung einer Bundesaufgabe zu berücksichtigen, sondern auch bei Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben.

3 Berücksichtigung der Bundesinventare durch Kantone und Gemeinden

Die Bundesinventare nach Artikel 5 NHG gelten bei der Erfüllung von Bundesaufgaben in *unmittelbarer*, bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben hingegen in *mittelbarer* Weise.

3.1 Berücksichtigung der Bundesinventare bei Bundesaufgaben

Bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe durch den Kanton (wie auch den Bund) kommt bei den Bundesinventarobjekten der *Abwägung* zwischen den gesetzlich vorgegebenen Schutzinteressen und den Nutzungsinteressen grösste Bedeutung zu: Selbst wenn die Realisierung eines Vorhabens (z. B. eines Bauprojekts) einen *geringfügigen Eingriff* darstellte, da der Eingriff in ein Schutzziel mit einem geringfügigen Nachteil verbunden wäre, kann er höchstens dann zulässig sein, wenn die Eingriffsinteressen ihrerseits gewichtig sind *und* sie zudem die durch die Bundesinventare umrissenen Schutzinteressen *überwiegen*.

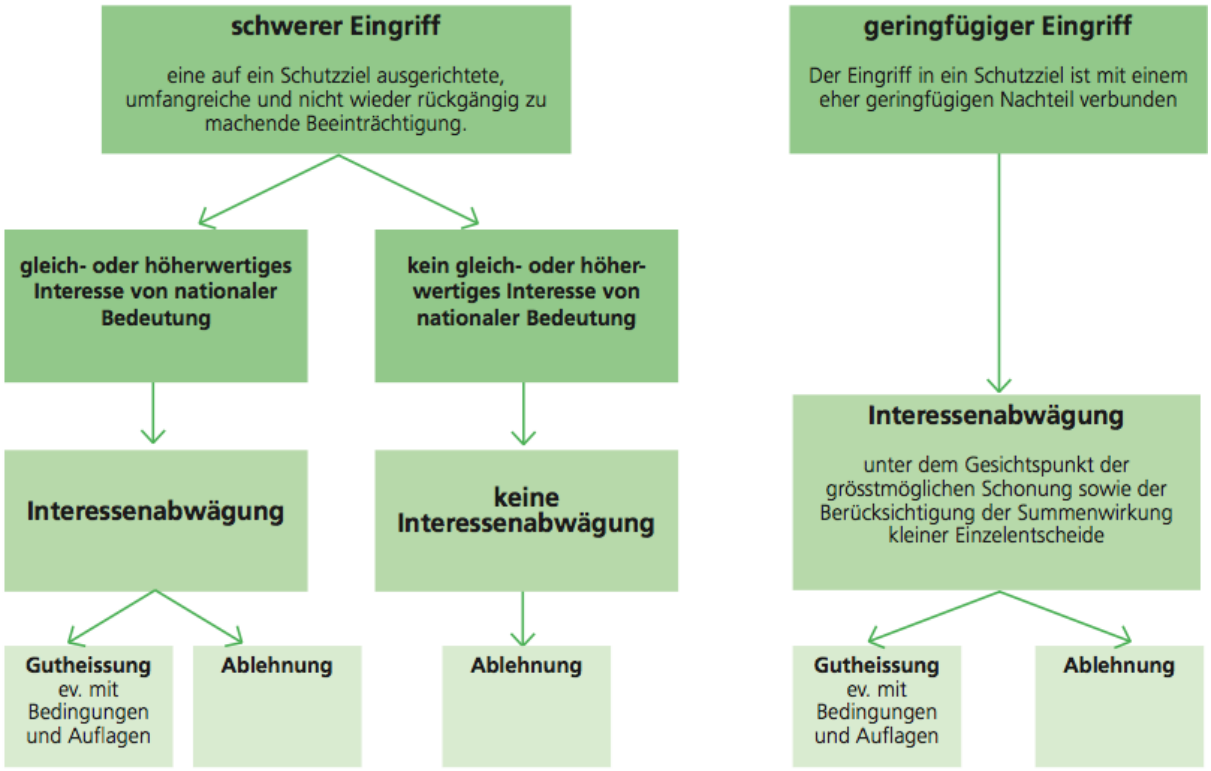
In Artikel 6 Absatz 2 NHG wird die nach Absatz 1 «klar erhöhte Schutzwürdigkeit inventarisierter Objekte» nochmals verstärkt: Wäre mit dem Vorhaben «ein *schwerer Eingriff* verbunden, d. h. ist damit u. a. eine auf ein Schutzziel ausgerichtete, umfangreiche und nicht wieder rückgängig zu machende Beeinträchtigung verbunden, die ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung im Sinne des Inventars zur Folge hat, ist dies in der Erfüllung einer Bundesaufgabe grundsätzlich unzulässig [...]. Eine Ausnahme ist nach der gesetzlichen Regelung nur möglich, wenn das Eingriffsinteresse auf ein gleich- oder höherwertiges Interesse *von ebenfalls nationaler Bedeutung* zurückgeht [...]. D. h. immer dann, wenn das zu einem Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung vorgebrachte Interesse nicht von nationaler Bedeutung ist, ist der Eingriff unzulässig und darf von der Entscheidbehörde keine Interessenabwägung mehr durchgeführt werden, denn in diesen Fällen hat der Gesetzgeber bereits zugunsten der ungeschmälerten Erhaltung entschieden [...]».[5]

Die ungeschmälerte Erhaltung zielt auf den integralen Schutz eines Objekts und dessen Schutz vor allfälligen künftigen Bedrohungen. Ungeschmälert zu erhalten sind jene Werte, die ein Objekt als einzigartig auszeichnen und die Aufnahme ins Bundesinventar rechtfertigen. Zur Beurteilung der ungeschmälerten Erhaltung eines Objekts ist von der jeweiligen Umschreibung des Schutzgehalts auszugehen, d. h. die möglichen Beeinträchtigungen sind an den verschiedenen Schutzzielen zu messen, die in den gesondert veröffentlichten Beschreibungen zu den Gebieten des Inventars dargestellt werden.

[4] BGE **135** II 209 E. 2.1; bestätigt durch Urteil 1C.470/2009 vom 3. Mai 2010, E. 3.3, Walzmühle, Frauenfeld.

[5] BGE **127** II 273 E. 4c, Bootssteganlage Ermatingen; Hervorhebung hinzugefügt. Ebenfalls nicht von nationalem Interesse war der Bau eines Alpweges im BLN-Gebiet Giessbach, Urteil 1A.185/2006 vom 5. März 2007, E. 7.1.

Die folgende Grafik[6] fasst die zu berücksichtigenden Kriterien sowie die Abläufe in Abhängigkeit von der Schwere des Eingriffs in die Schutzziele von Bundesinventarobjekten bei Erfüllung einer Bundesaufgabe zusammen.



3.2 Berücksichtigung der Bundesinventare bei kantonalen und kommunalen Aufgaben

Bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben – wozu im Grundsatz die Richt- und Nutzungsplanung zählt – wird gemäss dem BGE Rüti «der Schutz der Bundesinventarobjekte durch kantonales (und kommunales) Recht gewährleistet. Dies ergibt sich verfassungsrechtlich aus Artikel 78 Absatz 1 BV[7], wonach die Kantone für den Natur- und Heimatschutz zuständig sind».[8] Für die Kantone und Gemeinden bedeutet dies, dass sie die Schutzziele zu den einzelnen Bundesinventarobjekten auch ausserhalb der Erfüllung von Bundesaufgaben *im kantonalen und kommunalen Recht berücksichtigen müssen*. Auf welche Art und Weise sie das tun, ist grundsätzlich ihnen überlassen – sofern sich aus dem Bundesrecht keine spezifischen Anforderungen ergeben. Gestützt auf den BGE Rüti müssen die Bundesinventare in der Richtplanung berücksichtigt werden (Art. 6 Abs. 4 RPG). Aufgrund der Behördenverbindlichkeit der Richtplanung finden die Schutzanliegen der Bundesinventare Eingang in die Nutzungsplanung, über die Ausscheidung von Schutzzonen (Art. 17 Abs. 1 RPG) oder die Anordnung anderer Schutzmassnahmen (Art. 17 Abs. 2 RPG).

Wenn es sich nicht um die Erfüllung einer Bundesaufgabe handelt, kommt den Bundesinventaren zwar keine unmittelbare, aber doch eine mittelbare Geltung zu. Die Bundesinventare nach Artikel 5 NHG sind somit bei Erfüllung raumwirksamer Aufgaben immer zu berücksichtigen.

6 Barbara Jud, a.a.O, S. 9.
7 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR **101**.
8 BGE **135** II 209 E. 2.1.

4 Berücksichtigung der Bundesinventare in der kantonalen Richtplanung

4.1 Bundesinventare als «besondere Form von Konzepten und Sachplänen»

Eine *mittelbare* Geltung der Bundesinventare nach Artikel 5 NHG entsteht für die Kantone und Gemeinden bei Erfüllung eigener Aufgaben dort, wo gerade nicht die Bundesinventarverordnungen selbst, sondern andere Normen – in concreto vorab die Raumplanungsgesetzgebung – sie zur Berücksichtigung der Bundesinventarobjekte verpflichten.

Das Bundesgericht hat sich im Entscheid Rüti mit einer derartigen mittelbaren Verpflichtung näher beschäftigt. Es hat entschieden, die Bundesinventare kämen «ihrer Natur nach [..] Sachplänen und Konzepten im Sinne von Artikel 13 RPG»[9] gleich und seien als solche – also gerade *nicht* kraft NHG – von den Kantonen und Gemeinden auch bei Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben zu berücksichtigen.[10]

Anknüpfungspunkt für diese *mittelbare* Geltung der Bundesinventare für die Kantone und Gemeinden ist insbesondere Artikel 6 RPG: Gemäss Absatz 1 bestimmen die Kantone für «die Erstellung ihrer Richtpläne» in den «Grundzügen, wie sich ihr Gebiet räumlich entwickeln soll». Gemäss Absatz 4 berücksichtigen sie dabei «die Konzepte und Sachpläne des Bundes» bzw. gemäss dem BGE Rüti eben «die Bundesinventare als besondere Form von Konzepten und Sachplänen im Speziellen».[11] In diesem Sinn gilt für die Bundesinventare daher grundsätzlich auch Artikel 22 Absatz 1 RPV[12], wonach Konzepte und Sachpläne für die Behörden verbindlich sind. Allerdings kommt den kantonalen und kommunalen Behörden ein nicht unbedeutender Beurteilungs- und Ermessensspielraum bei der rechtlichen und planerischen Umsetzung zu[13].

Der BGE Rüti hat in den drei Bundesinventarverordnungen bereits einen ersten Niederschlag gefunden. In den Artikeln 9 VIVS, 4a VISOS und 2a VBLN heisst es nun ausdrücklich:

«Die Kantone berücksichtigen die Bundesinventare bei der Erstellung ihrer Richtpläne.»

Die Bundesinventare bzw. ihre Objekte sind grundsätzlich in den Richtplan aufzunehmen, was auch Artikel 11 Absatz 1 RPG bekräftigt, wonach der Bundesrat die Richtpläne genehmigt, wenn sie «namentlich die raumwirksamen Aufgaben des Bundes [...] sachgerecht berücksichtigen». Der Richtplan hat insbesondere die Koordination zwischen den Interessen des Bundes an der Erhaltung der Inventarobjekte und den weiteren raumwirksamen Tätigkeiten (u. a. in den Bereichen Siedlungsentwicklung, Verkehr, Infrastrukturen, Landwirtschaft, Tourismus und Erholung etc.) vorzunehmen.

4.2 Berücksichtigung in den Grundlagen

Eine Pflicht zur Berücksichtigung der Bundesinventare bei der Erstellung der Richtpläne ergibt sich nicht nur, wie im BGE Rüti ausgeführt, aus Artikel 6 Absatz 4 RPG, sondern ohnehin bereits aus Artikel 6 Absatz 2 RPG, wonach die Kantone für die Erstellung der Richtpläne festzustellen haben, welche Gebiete «besonders schön, wertvoll, für die Erholung oder als natürliche Lebensgrundlage bedeutsam sind. [...] Gebiete, die der Bund unter besonderen Schutz stellt, sind auch von den Kantonen als schützenswert zu betrachten; alles andere würde die Einheit der Rechtsordnung unterlaufen».[14]

9 Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979, SR **700**.
10 BGE **135** II 209 E. 2.1.
11 BGE **135** II 209 E. 2.1.
12 Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000, SR **700.1**.
13 vgl. dazu auch: Neues Raumplanungsrecht, Erläuterungen zur RPV und Empfehlungen für den Vollzug, zu Art. 22 RPV
14 Barbara Jud, a.a.O., S. 10.

4.3 Berücksichtigung in der Ausgangslage und den Erläuterungen

Wer eine raumwirksame Tätigkeit ausübt, muss erkennen können, ob es dabei zu Konflikten mit dem Ziel der möglichst ungeschmälerten Erhaltung eines Bundesinventarobjekts kommen kann. Die Richtplanung soll dazu beitragen, dass ersichtlich wird, wo ein BLN-, ein ISOS- oder ein IVS-Objekt liegt. Zudem sollte den Adressaten des Richtplans hinreichend klar sein, welches Objekt wie zu schützen ist.

Perimeter und Schutzziele der Objekte sollten daher bereits in der Ausgangslage aufgenommen werden.

Die Erläuterungen sollen Auskunft geben über den Stand der Umsetzung der Bundesinventare sowie über den entsprechenden Handlungsbedarf im Kanton.

Die Bundesinventare bzw. ihre Objekte sollen, wie der «Leitfaden für die Richtplanung» heute schon bestimmt, in der Ausgangslage der entsprechenden Richtplankapitel dargestellt werden.

4.4 Berücksichtigung im behördenverbindlichen Richtplantext und in der Karte

Die Richtplanung muss über die blosse Darstellung der Ausgangslage hinausgehen, wenn sie Wirkung erzielen will. Daher genügt es nicht, wenn die Objekte der Bundesinventare lediglich informativ als Ausgangslage berücksichtigt werden. Der Kanton soll im Richtplan darlegen, wie er die Vorgaben des Bundes zu den einzelnen Inventarobjekten konkretisieren und umsetzen will, um einen genügenden Schutz gewährleisten zu können. Zu diesem Zweck sind die Aufgaben des Kantons und der Gemeinden im Richtplan mit den Schutzzielen der Inventarobjekte abzustimmen und es ist der für die Erreichung des Schutzes erforderliche Handlungsbedarf aufzuzeigen.

Die Bundesinventarobjekte sollen im behördenverbindlichen Richtplantext und in der Karte Aufnahme finden.

4.5 Abstimmung mit anderen raumwirksamen Tätigkeiten: Interessenabwägung

Der Schutz der Bundesinventarobjekte verlangt nach der Koordination mit anderen raumwirksamen Tätigkeiten: «Bei Richtplangeschäften mit fortgeschrittenem Koordinationsstand (Festsetzungen und Zwischenergebnisse) hat aus den betreffenden Massnahmenblättern und Festlegungen des kantonalen Richtplans hervorzugehen, wie diese Koordination bzw. Abwägung der verschiedenen raumwirksamen Interessen vorgenommen wurde (Festsetzung) oder vorzunehmen ist (Zwischenergebnis)».[15]

Da die Kantone verpflichtet sind, die Bundesinventare bei der Erstellung der Richtpläne zu berücksichtigen, müssen die gewichtigen Interessen an der ungeschmälerten Erhaltung bzw. grösstmöglichen Schonung der Objekte bereits in der Abstimmung mit anderen, die Objekte möglicherweise tangierenden raumwirksamen Tätigkeiten beachtet werden. Eingriffe in Objekte von nationaler Bedeutung sind nicht von vornherein ausgeschlossen, sonst bedürfte es keiner Koordination. Handelt es sich um die Erfüllung einer kantonalen bzw. kommunalen Aufgabe, bedürfen die Eingriffe in Schutzobjekte von nationaler Bedeutung nicht zwingend einer qualifizierten Rechtfertigung im Sinne von gleich- oder höherwertigen Interessen von nationaler Bedeutung. Ein Abweichen von den Schutzzielen der Bundesinventare wegen kantonaler oder kommunaler Vorhaben kann jedoch nur in Ausnahmefällen in Betracht kommen, in denen das Interesse des Kantons oder der Gemeinden an einem Eingriff das Interesse an der ungeschmälerten Erhaltung der Inventarobjekte überwiegt.

[15] Barbara Jud, a.a.O., S. 12.

Der Bund darf keine Richtplaninhalte oder Vorhaben genehmigen, bei denen diese Interessenabwägungen nicht korrekt vorgenommen wurden. Eine Planaussage im Zusammenhang mit den Bundesinventaren wird nach Artikel 5 NHG in folgenden Fällen beanstandet:

— eine Abwägung ist gänzlich unterblieben (Abwägungsausfall);
— eine Abwägung findet ohne die Berücksichtigung relevanter Interessen statt (Ermittlungsdefizit);
— nicht schutzwürdige oder objektiv untergeordnete Interessen werden in die Abwägung einbezogen (Ermittlungsüberschuss);
— die Abwägung sämtlicher relevanter Interessen wird vorgenommen, jedoch nicht korrekt gewichtet (Fehlbeurteilung).[16]

Bereits auf Stufe Richtplan findet eine Abstimmung zwischen den Interessen an der Erhaltung der Inventarobjekte und anderen raumwirksamen Tätigkeiten statt.

5 Berücksichtigung der Bundesinventare in der Nutzungsplanung und bei konkreten Vorhaben

Mit der Berücksichtigung der Bundesinventare bei der Erstellung der Richtpläne ist die Pflicht zum Schutz der Bundesinventarobjekte erst teilweise erfüllt. Weil die Richtplanung nur für die Behörden verbindlich ist, muss als nächster, konkretisierender Schritt die Berücksichtigung in der eigentümerverbindlichen Nutzungsplanung folgen.

Die Kantone und Gemeinden sollen daher aktiv werden und die geeigneten Schutzmassnahmen ergreifen, wobei sie über einen relativ grossen Beurteilungsspielraum verfügen. Die Vorgaben des kantonalen Richtplans sind, unter Ausübung eines gewissen Ermessens, parzellenscharf und grundeigentümerverbindlich umzusetzen. Infrage kommen insbesondere (überlagernde) Schutzzonen (Art. 17 Abs. 1 RPG), Freihaltezonen (Art. 18 RPG), Sondernutzungspläne (Gestaltungspläne, Detailnutzungspläne, Überbauungsordnungen) oder «andere geeignete Massnahmen» (Art. 17 Abs. 2 RPG), wie beispielsweise Schutzverfügungen oder vertragliche Lösungen.

Die Gemeinden haben in ihrer Nutzungsplanung die Bundesinventare auch dann zu berücksichtigen, wenn der Kanton im Richtplan (noch) nichts geregelt hat oder die richtplanerische Behandlung vom Bundesrat als ungenügend betrachtet wurde und der Kanton die Angelegenheit neu beurteilen muss.[17]

Die Vorgaben der Nutzungsplanung müssen bei der Beurteilung eines konkreten Vorhabens auch korrekt umgesetzt werden. Ein Eingriff ist nur zulässig, wenn das Eingriffsinteresse die Schutzinteressen auch im Einzelfall überwiegt.

Diesbezüglich führte das Bundesgericht im Entscheid Rüti aus: «Die Pflicht zur Beachtung findet zum einen ihren Niederschlag in der Anwendung der die Schutzanliegen umsetzenden (Nutzungs-)Planung. Zum anderen darin, dass im Einzelfall erforderliche Interessenabwägungen im Lichte der Heimatschutzanliegen vorgenommen werden».[18]

Den Schutzanliegen der Bundesinventare ist im Rahmen der Nutzungsplanung wie auch bei konkreten Vorhaben Rechnung zu tragen.

[16] Barbara Jud, a.a.O., S. 12 f.
[17] Barbara Jud, a.a.O., S. 14 f.
[18] BGE **135** II 209 E. 2.1.

6 Inventarspezifische Berücksichtigung

6.1 Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN)

6.1.1 Generelle Charakterisierung des BLN

6.1.1.1 Aufnahmekriterien

Das BLN umfasst 162 Objekte mit einer Gesamtfläche von 780 000 ha. Die kleinsten Objekte haben eine Fläche von weniger als 10 ha, die grössten eine solche von mehreren 10 000 ha. Ein Viertel der Objekte liegt auf dem Gebiet von zwei oder mehr Kantonen. Das BLN enthält Natur- und Kulturlandschaften sowie Naturdenkmäler (Geotope), deren Gestalt und Gehalt als einzigartig für die Schweiz (einzigartige Objekte) oder als besonders typisch für einen Teilbereich des Landes gelten (Typ-Landschaften), wobei eine strenge Trennung weder durchwegs möglich noch sinnvoll ist. Zahlreichen Objekten kommt zudem eine besondere Erholungsfunktion zu. Es wurden auch Objekte aufgenommen, deren Schönheit und Eigenart stellenweise bereits wahrnehmbar beeinträchtigt waren, was jedoch nicht als Präjudiz für weitere ähnliche Eingriffe gelten darf.[19] Vielmehr sollen vorhandene Beeinträchtigungen wenn immer möglich behoben, mindestens aber in ihren negativen Auswirkungen eingeschränkt werden.[20]

6.1.1.2 Schutzziele

Die Objekte sollen in ihrer natur- und kulturlandschaftlichen Eigenart und ihren sie prägenden Elementen ungeschmälert erhalten bleiben. Zu diesen Elementen gehören insbesondere: die erdgeschichtlichen Erscheinungen (Geotope), die natürliche Dynamik der Landschaft, insbesondere der Gewässer, schützenswerte Lebensräume mit ihrer standortgemässen Vielfalt an Tier- und Pflanzenarten oder mit wichtigen Funktionen, insbesondere der Vernetzung, die Störungsarmut der Objekte soweit die Unberührtheit oder die Ruhe eine spezifische Eigenart darstellt sowie die kulturlandschaftlich typischen Bauten und Anlagen. Die landschaftsprägenden Nutzungen sind zu fördern.

Im Rahmen dieser allgemeinen Schutzziele beschreibt das Inventar für jedes Objekt in summarischer Weise die spezifisch zu schützenden Werte. Zudem enthält es die genaue Umschreibung und kartografische Darstellung jedes Objekts und die Begründung für seine nationale Bedeutung. Die ausführlichere und differenzierte Beschreibung der einzelnen Objekte gemäss bundesrätlichem Auftrag zur Aufwertung des BLN wird die Formulierung konkreterer und griffigerer Schutzziele erlauben.[21]

6.1.1.3 Gefährdung

Als wichtigste mögliche Formen der Gefährdung – und deshalb im Rahmen der Richt- und Nutzungsplanung wie auch im Einzelfall besonders zu beachten – nennen die Erläuterungen[22] insbesondere neue Bauzonen, Bauten und Infrastrukturanlagen ausserhalb der Bauzonen, Abbau- und Deponievorhaben, die Intensiverholung, unangepasste Land- und Waldwirtschaft, Gewässerverunreinigungen sowie den Lärm.

---

19 BGE vom 18. April 1991 i. S. SL c. Amstad.

20 Erläuterungen zum BLN («Grüner Ordner»), Ziff. 3.

21 Ausgelöst durch einen Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats hat der Bundesrat das BAFU im Rahmen des Projekts «Wirkungen des BLN» u. a. damit beauftragt, die gebietsspezifischen Schutzziele zu präzisieren und das BLN besser in den raumwirksamen Politikbereichen zu verankern (BBl *2004* 873).

22 Erläuterungen zum BLN («Grüner Ordner»), Ziff. 5.

6.1.2 Funktion des Richtplans bei der Berücksichtigung des BLN

Das BLN soll bei raumplanerischen Entscheiden innerhalb oder im Umfeld von Landschaften und Naturdenkmälern von nationaler Bedeutung systematisch als Planungsgrundlage beigezogen werden. Im Richtplan ist die Koordination zwischen dem Interesse des Bundes an der Erhaltung der BLN-Objekte und den weiteren raumwirksamen Tätigkeiten (u. a. in den Bereichen Siedlungsentwicklung, Verkehr, Infrastrukturen, Landwirtschaft, Tourismus und Erholung etc.) vorzunehmen.

Die Umsetzung der Schutzziele zu den BLN-Objekten im kantonalen Richtplan ist Teil der landschaftsbezogenen Aufgaben der Kantone (u. a. Festlegung von kantonalen Landschaftsschutz- oder Vorranggebieten). Der Richtplan soll einerseits die Akteure der Raumplanung, namentlich die kantonalen und kommunalen Planungsbehörden, über das BLN und die Pflicht zu dessen Berücksichtigung orientieren und andererseits geeignete Handlungsanweisungen geben, sodass bei allen raumwirksamen Vorhaben geeignete Massnahmen zur Berücksichtigung der Schutzziele des Bundesinventars umgesetzt werden.

6.1.2.1 Berücksichtigung in der Ausgangslage und den Erläuterungen

Die Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung sind, wie auch die Objekte der beiden anderen Bundesinventare nach Artikel 5 NHG, sowohl in der Ausgangslage als auch im Erläuterungstext zum Richtplan aufzunehmen.

Zur Ausgangslage gehört eine kurze Beschreibung des BLN mit Hinweisen auf die gesetzlichen Grundlagen im NHG und in der Verordnung über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (VBLN; SR *451.11*) sowie mit weiteren Verweisen:

— Konsultationsmöglichkeit des Bundesinventars (kantonale Fachstelle für Natur und Landschaft);
— zuständige Fachstelle des Bundes für Natur und Landschaft (BAFU).

Zu den Erläuterungen gehören insbesondere Aussagen zum Stand der rechtsverbindlichen Umsetzung des Inventars im Kanton (z. B. Sicherung durch kantonale oder kommunale Landschaftsschutzgebiete) und zum weiteren Handlungsbedarf, insbesondere im Hinblick auf die in den BLN-Objektbeschreibungen enthaltenen Schutzziele.

6.1.2.2 Berücksichtigung im Richtplantext

Der Richtplan soll das BLN mit folgenden Punkten aufnehmen:

<u>Richtungweisende Festlegungen</u>

— Der Erhalt der für die nationale Bedeutung der betroffenen Landschaften und Naturdenkmäler massgebenden Werte und Inhalte ist als Zielvorgabe zu formulieren.

<u>Abstimmungsanweisungen</u>

— Raumwirksame Vorhaben sind auf mögliche Konflikte mit den Schutzzielen des BLN zu überprüfen. Denkbare Fragestellungen können beispielsweise sein: Beeinträchtigt das Vorhaben die Schutzziele eines BLN-Objekts? Wird das BLN-Objekt durch ein Vorhaben ausserhalb des Perimeters beeinträchtigt? Ist der Eingriff unvermeidlich (Standortgebundenheit)?
— Soll von den Schutzzielen des BLN abgewichen werden, ist eine fachlich kompetente und rechtlich korrekte Abwägung aller Interessen vorzunehmen. Zudem sind bei Bundesaufgaben die von Artikel 6 Absatz 1 NHG geforderten Wiederherstellungs- oder Ersatzmassnahmen mit dem gleichen Planungsstand wie der geplante Eingriff darzustellen.
— Für eine verträgliche räumliche Entwicklung der BLN-Objekte sind geeignete Verfahren und Massnahmen zu bestimmen, z. B. Sicherstellung der entsprechenden Fachkompetenz bei planerischen Aufgaben, Veranstaltung qualifizierter Wettbewerbe unter Einbezug der kantonalen Fachstelle für Natur und Landschaft usw.

6.1.2.3 Berücksichtigung in der Richtplankarte

Damit eine Koordination zwischen den BLN-Objekten und den raumwirksamen Tätigkeiten stattfinden kann, sind die Perimeter der BLN-Objekte als Hinweis oder Ausgangslage bzw. die Umsetzung durch entsprechende kantonale Instrumente wie Landschaftsschutzgebiete als Festlegung aufzunehmen.

6.1.3 Prüfpunkte des Bundes

Ist das BLN im Richtplan gemäss den Punkten 6.1.2.1 bis 6.1.2.3 sachgerecht berücksichtigt, insbesondere was den Umgang mit möglichen Konflikten bzw. die Interessenabwägung zwischen Schutz- und Nutzungsinteressen betrifft?

Sind die Objekte des BLN vollständig in der Richtplankarte aufgenommen und falls nein, weshalb nicht?

Ist bei grenzüberschreitenden Objekten die Abstimmung mit den Nachbarkantonen erfolgt?

Wie setzt der Kanton die Richtplanvorgaben bezüglich BLN bei den Gemeinden durch?

6.1.4 Berücksichtigung des BLN im Rahmen der Nutzungsplanung oder anderer Instrumente

Die BLN-Objekte (Perimeter und Schutzziele) sind im Zusammenhang mit allen raumwirksamen Vorhaben systematisch als Grundlage beizuziehen. Sie sind nach Massgabe der Richtplanvorgaben im Nutzungsplan auszuweisen. In der Nutzungsordnung sind Bestimmungen aufzunehmen, welche die Erhaltung des nationalen Wertes der BLN-Objekte festhalten und auf eine Interessenabwägung verweisen, die im Falle einer Beeinträchtigung des nationalen Wertes eines Objekts vorgenommen werden muss.

6.2 Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS)

6.2.1 Generelle Charakterisierung des ISOS

6.2.1.1 Aufnahmekriterien

Das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (VISOS; SR *451.12*) umfasst 1283 Objekte (Stand 1. Mai 2012) – in der Regel Dauersiedlungen mit mindestens 10 Hauptbauten, die auf der Siegfriedkarte vermerkt und auf der Landeskarte mit Ortsbezeichnung versehen sind –, die vom Bundesrat aufgrund ihrer aussergewöhnlichen Qualitäten als von nationaler Bedeutung eingestuft wurden. Für die nationale Bedeutung des Ortsbildes sind topografische, räumliche und architekturhistorische Qualitäten ausschlaggebend: Das ISOS beurteilt die Ortsbilder in ihrer Gesamtheit bzw. nicht aufgrund der Qualität von einzelnen Bauten, sondern nach dem Verhältnis der Bauten untereinander sowie der Qualität der Räume zwischen den Häusern – Plätze und Strassen, Gärten und Parkanlagen – und dem Verhältnis der Bebauung zur Nah- und Fernumgebung.

Das Bundesinventar ISOS wird durch die Listen der Ortsbilder von regionaler und lokaler Bedeutung ergänzt. Diese Ortsbilder wurden im Rahmen der Erstinventarisation anhand der ISOS-Methode aufgenommen. Sie sind nicht Teil des Bundesinventars und entfalten dementsprechend keine Rechtskraft im Sinne des NHG.

6.2.1.2 Erhaltungsziele

Ein Inventar von Ortsbildern, welche meist über mehrere Jahrhunderte entstanden sind, ist eine Momentaufnahme in einem Entwicklungsprozess. Dieser Entwicklungsprozess fördert eine direkte Verbindung zur Planung und führt zur Formulierung von Erhaltungszielen.

Das ISOS schlüsselt jedes Ortsbild in Ortsteile – Gebiete, Baugruppen, Umgebungszonen und Umgebungsrichtungen – auf. Jedem Ortsteil wird ein Erhaltungsziel zugeteilt – Erhalten der Substanz, der Struktur oder des Charakters für die bebauten Gebiete und Erhalten der Beschaffenheit der Eigenschaften für die Umgebungen –, welches Vorschläge zum Bewahren und Gestalten verbindet. Die Umsetzung der Erhaltungsziele soll sicherstellen, dass die wertvollen Eigenheiten des Ortsbildes – und damit seine nationale Bedeutung – ungeschmälert 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.

6.2.1.3 Gefährdung

Die Siedlungslandschaft der Schweiz ist einem schnellen Wandel unterworfen. Wirtschaftliche und demografische Entwicklungen stellen grosse Herausforderungen dar: Die zunehmende Siedlungsfläche und die fortschreitende Zersiedelung sowie ein akzentuierter Pluralismus im architektonischen Ausdruck bedrohen die historisch bedeutenden und qualitätvollen Siedlungsräume. Eine unsorgfältige Planung kann nicht nur die Qualität eines einzelnen Ortsteils beeinträchtigen, sondern den nationalen Wert des Gesamtortsbildes gefährden, indem die strukturelle, funktionale oder visuelle Integrität sowie die Authentizität des Ortsbildes beeinträchtigt werden. Eingriffe, welche die nationale Bedeutung eines Ortsbildes schmälern, sind in der Regel die Folgen ungenügender oder unangepasster raumplanerischer Vorgaben, die von inadäquaten Prinzipen geleitet sind: Die Verbauung von wesentlichen Freiräumen und die unangepasste Verdichtung des Bestands, die Störung der Kohärenz bestehender Quartiere – etwa durch ungeeignete Massstabssprünge oder die Beliebigkeit im architektonischen Ausdruck neuer baulicher Entwicklungen – sowie die mangelnde Beachtung der Qualitäten des öffentlichen Raums können zu schwerwiegenden Beeinträchtigungen der Ortsbilder von nationaler Bedeutung führen. Der sachgerechte Umgang mit wertvollen Ortsbildern ist deshalb eine wesentliche Aufgabe der Raumplanung.

6.2.2 Funktion des Richtplans bei der Berücksichtigung des ISOS

Ziel des ISOS ist es, die Qualitäten, die zum nationalen Wert der bezeichneten Ortsbilder führen, zu erhalten und zu vermeiden, dass ihnen irreversibler Schaden zugefügt wird. Das ISOS soll deshalb bei raumplanerischen Entscheiden im Umfeld von Ortsbildern von nationaler Bedeutung systematisch als Planungsgrundlage beigezogen werden. Der Richtplan soll einerseits die Akteure der Raumplanung, namentlich die kantonalen und kommunalen Planungsbehörden, über das ISOS und die Pflicht zu dessen Berücksichtigung orientieren und andererseits geeignete Handlungsanweisungen geben, sodass bei allen raumwirksamen Vorhaben angebrachte Massnahmen zur Berücksichtigung der Erhaltungsziele und weiterer Planungsempfehlungen des Bundesinventars umgesetzt werden.

6.2.2.1 Berücksichtigung in der Ausgangslage und den Erläuterungen

Die Ortsbilder von nationaler Bedeutung sind, wie auch die Objekte der beiden anderen Bundesinventare nach Artikel 5 NHG, sowohl in der Ausgangslage als auch im Erläuterungstext zum Richtplan aufzunehmen. Dazu genügen eine kurze Beschreibung des Bundesinventars und folgende Verweise:

- Rechtsgrundlagen des ISOS (Art. 5 NHG; VISOS, SR *451.12*);
- Konsultationsmöglichkeit des Bundesinventars (ISOS-Buchreihe; ISOS-Punktinventar unter www.geo.admin.ch oder kantonales Geoportal);
- Fachstelle des Bundes für Denkmalpflege, Archäologie und Ortsbildschutz (BAK);
- kantonale Gesetzgebung;
- kantonale Fachstelle.

6.2.2.2 Berücksichtigung im Richtplantext

Richtungweisende Festlegungen

- Der Erhalt des nationalen Wertes der Ortsbilder ist als Zielvorgabe zu formulieren.
- Die Grundsätze zur räumlichen Umsetzung der Erhaltungsziele sind zu definieren.
- Raumwirksame Vorhaben sind auf Konflikte mit den ISOS-Erhaltungszielen zu überprüfen.

Abstimmungsanweisungen

- Auftrag an die Behörden aller Stufen, raumwirksame Vorhaben auf mögliche Konflikte mit den Erhaltungszielen des ISOS zu überprüfen. Denkbare Fragestellungen können beispielsweise sein: Beeinträchtigt ein Vorhaben die Erhaltungsziele des ISOS? Stört es wichtige Freiräume und Sichtbezüge (Nah- und Fernwirkungen, Dachlandschaften (EKD), Silhouetten, Sichtachsen)? Steht es in Widerspruch zu einer bestehenden räumlichen Kohärenz? Ist es massstäblich? Zerstört es für das Ortsbild wesentliche originale Substanz? Zerstört es wichtige Grünräume? Ist das Vorhaben in diesem Ortsbildteil unvermeidlich?
- Auftrag an die zuständigen Stellen, insbesondere die Gemeinden, die Erhaltungsziele des ISOS in der Nutzungsplanung einzubeziehen. Für eine verträgliche räumliche Entwicklung der Ortsbilder sind geeignete Verfahren und Massnahmen zu bestimmen, z. B. Sicherstellung der entsprechenden Fachkompetenz bei planerischen Aufgaben, Einführung von besonderen Planungspflichten (Gestaltungsberatung, Erstellen von Quartierplänen usw.), Veranstaltung qualifizierter Wettbewerbe unter Einbezug der kantonalen Fachstelle für Denkmalpflege usw.
- Auftrag an die zuständigen Stellen, insbesondere die Gemeinden, bei raumwirksamen Vorhaben in Ortsbildern von nationaler Bedeutung mit der kantonalen Fachstelle frühzeitig in Kontakt zu treten.

6.2.2.3 Berücksichtigung in der Richtplankarte

Das Bundesinventar ISOS ist als Ausgangslage kartografisch darzustellen. Auf der Karte ist jedes Ortsbild von nationaler Bedeutung anhand eines Symbols abzubilden. Die relevanten digitalen Grundlagen können aus der offiziellen Publikation des Bundesinventars www.geo.admin.ch übernommen werden.

6.2.3 Prüfpunkte des Bundes (bei der Prüfung und Genehmigung des Richtplans)

Ist das Bundesinventar ISOS im Richtplan gemäss den Punkten 6.2.2.1 bis 6.2.2.3 vollständig und sachgerecht berücksichtigt, insbesondere was die Abstimmung mit raumwirksamen Vorhaben und den Umgang mit möglichen Konflikten betrifft?

Sind die Objekte des ISOS in der Richtplankarte (oder einer Teilkarte) dargestellt?

6.2.4 Berücksichtigung des ISOS im Rahmen der Nutzungsplanung oder anderer Instrumente

Die Erhaltungsziele und zusätzlichen Empfehlungen des ISOS sind im Zusammenhang mit allen raumwirksamen Vorhaben systematisch als Grundlage beizuziehen. Sie sind nach Massgabe der Richtplanvorgaben in der Nutzungsplanung auszuweisen. In der Nutzungsordnung sind Bestimmungen aufzunehmen, welche die Erhaltung des nationalen Wertes des Ortsbildes als Ziel festhalten und auf eine Interessenabwägung verweisen, die im Falle einer Beeinträchtigung des nationalen Wertes des Ortsbildes vorgenommen werden muss.

6.3 Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz (IVS)

6.3.1 Generelle Charakterisierung des IVS

6.3.1.1 Aufnahmekriterien

Ins Bundesinventar aufgenommen sind ausschliesslich historische Verkehrswege von nationaler Bedeutung mit sichtbarer historischer Bausubstanz. Die aufgenommenen Wegobjekte sind in zwei Kategorien eingeteilt: Objekte mit der Klassierung «historischer Verlauf mit viel Substanz» (rund 650 km) und Objekte mit der Klassierung «historischer Verlauf mit Substanz» (rund 3100 km). Nicht zum Bundesinventar gehören damit rund 6800 km Objekte, welche aus verkehrshistorischer Sicht ebenfalls nationale Bedeutung aufweisen, von denen jedoch nur noch der historische Verlauf sichtbar ist.

Das IVS bildet die Gesamtheit aller inventarisierten historischen Verkehrswege. Es besteht einerseits aus dem Bundesinventar und den historischen Verkehrswegen von nationaler Bedeutung. Andererseits gehören zum IVS auch Objekte, welche von den Kantonen als solche von regionaler (voraussichtlich rund 11 500 km) oder lokaler Bedeutung (voraussichtlich rund 25 000 km) bezeichnet worden sind. Diese sind nicht Teil des Bundesinventars. Die Kantone sind mit der Bezeichnung dieser Objekte unterschiedlich weit fortgeschritten. Bis zur Bezeichnung durch den Kanton beruhen die Einträge auf einer provisorischen Einschätzung des Bundes, der diese Informationen für die Beurteilung von Finanzhilfegesuchen (Art. 12 VIVS) und Eingriffen (Art. 7 VIVS) nutzt.

6.3.1.2 Schutzziele

Das IVS ist ein Streckeninventar. Es enthält dabei (beispielsweise entlang einer bestimmten Wegstrecke) viele Teilelemente mit unterschiedlichen Substanzgraden, Zuständen, Bedrohungen und damit unterschiedlichen Erhaltungsansprüchen. Diesem Umstand wird in der Verordnung über das Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz (VIVS) Rechnung getragen. Für Objekte des Bundesinventars wird die Schutzverpflichtung von Artikel 6 NHG konkretisiert und differenziert: Die ungeschmälerte Erhaltung oder jedenfalls grösstmögliche Schonung gilt dabei nicht homogen für die, möglicherweise lange, *Strecke.* Der Schutz orientiert sich vielmehr an der *Substanz.* Dies schlägt sich in einer Klassierung der Schutzziele nach dem Substanzgrad der Verkehrswege nieder (Art. 3 Abs. 4 i. V. m. Art. 6). Ein Objekt mit der Klassierung «historischer Verlauf mit viel Substanz» ist integral ungeschmälert zu erhalten, da es sich dabei um eine Aufreihung einer grossen Anzahl qualitativ hochwertiger Elemente traditioneller Wegsubstanz handelt, welche auch streckenmässig einen grossen Anteil des betroffenen Wegabschnitts ausmachen. Bei den Objekten, welche als solche von «historischem Verlauf mit Substanz» klassiert sind, handelt es sich um Wegabschnitte, welche nur partiell über qualitativ überdurchschnittliche Substanz verfügen. Daher zielt hier der Schutz nur auf diese noch vorhandenen wesentlichen Substanzelemente.

6.3.1.3 Gefährdung

Die Gefährdungen lassen sich grob in drei Gruppen einteilen:

1. Vernachlässigung im Unterhalt und Zerfall, vorab infolge Nutzungsaufgabe
2. Grössere Bauvorhaben (zur Hauptsache Strassenbau, Bahnbau, Meliorationen)
3. Beeinträchtigung durch kleinere, isolierte Eingriffe an Einzelelementen. Solche Bestandteile des Bauwerks können alleine zwar unbedeutend erscheinen, machen in ihrer Gesamtheit aber oft den Wert des gesamten Wegstücks aus.

Besonders in der dritten Gruppe sind die Veränderungen in der Summe einschneidend, da im Unterschied zu den grösseren Vorhaben keine Bundesstelle beigezogen ist (Mitbericht, Fachstellungnahme) und die Prozesse im Unterschied zur 2. Gruppe oft unbemerkt, aber unaufhaltsam (und auch ohne Ersatzmassnahmen) ablaufen.

Nicht alle Gefährdungen der Objekte sind schwerwiegend. Artikel 7 VIVS hält fest, dass aus der Sicht der Bundesinventare Eingriffe in die Objekte grundsätzlich zulässig sind, wenn sie die Schutzziele nicht beeinträchtigen, also die herausragenden oder massgebenden baulichen Substanzwerte, die gerade zur Aufnahme des Objekts ins Inventar und seiner Klassierung geführt haben, gar nicht berühren. Können Gefährdungen die Substanz der Objekte aber beeinträchtigen, ist eine Interessenabwägung durchzuführen, je nach Schwere des Eingriffs und differenziert nach der Klassierung der Objekte gemäss Artikel 6 VIVS. Ein «Abweichen» von der ungeschmälerten Erhaltung darf bei Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen bzw. zugelassen werden, wenn das Eingriffsinteresse ebenfalls von nationaler Bedeutung ist und überwiegt. Fehlt es daran, ist der Eingriff unzulässig.

Artikel 7 Absatz 4 VIVS sieht zudem vor, dass sowohl bei geringfügigen als auch bei schwerwiegenden Beeinträchtigungen Wiederherstellungs- oder zumindest angemessene Ersatzmassnahmen vorzunehmen sind. In allen Fällen sind auch nach Abwägung der Interessen zulässige Eingriffe grundsätzlich auf ein Mindestmass zu beschränken (Abs. 5).

6.3.2 Funktion des Richtplans bei der Berücksichtigung des IVS

Der Richtplan hat einerseits aufzuzeigen, wo sich die historischen Verkehrswege des Bundesinventars befinden und welche Substanzwerte diese aufweisen. Überdies hat der Richtplan die Minimalanforderungen zur Berücksichtigung der historischen Verkehrswege festzulegen, d. h. mindestens aufzuzeigen und zu beschreiben, wie der Kanton die Schutzziele des Bundesinventars einzuhalten gedenkt.

6.3.2.1 Berücksichtigung in der Ausgangslage und den Erläuterungen

Die historischen Verkehrswege des Bundesinventars sind, wie die Objekte der beiden anderen Bundesinventare nach Artikel 5 NHG, sowohl in der Ausgangslage als auch im Erläuterungstext zum Richtplan zu erwähnen. Dazu genügt in der Regel eine kurze Beschreibung des Bundesinventars mit Hinweisen auf die gesetzlichen Grundlagen im NHG und in der VIVS. In der Abstimmungsanweisung ist darzustellen, welcher Handlungsbedarf zur Erhaltung der historischen Verkehrswege im Kanton besteht und mit welchen rechtlichen Mitteln und Prozessen dieser Schutz erreicht werden soll.

Es ist auf folgende Punkte zu verweisen:

— Rechtsgrundlagen des IVS (Art. 5 NHG; VIVS, SR *451.13*);
— Publikation http://ivs-gis.admin.ch;
— zuständige Fachstelle des Bundes nach Artikel 23 NHV.

6.3.2.2 Berücksichtigung im Richtplantext

<u>Richtungweisende Festlegungen</u>

— *Die wichtigsten Schutzziele gemäss VIVS sind zu nennen:* Zielvorgabe ist die Erhaltung der historischen Verkehrswege (Bundesinventar).
— Grundsätze zur räumlichen Umsetzung der Schutzziele sind zu definieren.
— Raumwirksame Vorhaben sind auf Konflikte mit den IVS-Schutzzielen zu überprüfen.

<u>Abstimmungsanweisungen</u>

— Als Handlungsanweisung an die kantonalen Fachstellen und Gemeinden sind die Voraussetzungen und Anforderungen für die Zulässigkeit von Eingriffen in historische Verkehrswege zu erwähnen (vgl. Art. 6 VIVS, namentlich auch Erläuternder Bericht zur VIVS[23]).
— Programmatisch (textlich) ist im Richtplantext (bspw. Objektblatt, Themenblätter) *auf Ersatzmassnahmen hinzuweisen* (vgl. insbesondere Art. 7 Abs. 4 VIVS, namentlich auch Erläuternder Bericht zur VIVS).

[23] http://www.ivs.admin.ch/fileadmin/user_upload/pdf/VIVS/2010_07_09_Materialien-_Erlaeuterungsbericht_D.pdf

6.3.2.3 Berücksichtigung in der Richtplankarte

Die Kantone stellen das Bundesinventar als Ausgangslage auf geeignete Weise als Gesamtübersicht, in Teilkarten oder als Layer bei einer digitalen Darstellung, dar. Die für die Einhaltung der Schutzziele und die Eingriffsregelung relevanten unterschiedlichen Substanzgrade der historischen Verkehrswege sollen ersichtlich oder über einen Hinweis (bspw. Link, Publikation) abrufbar sein. Die entsprechenden digitalen Grundlagen sind in der offiziellen Publikation des Bundesinventars http://ivs-gis.admin.ch vorhanden.

6.3.3 Prüfpunkte des Bundes (bei der Prüfung und Genehmigung des Richtplans)

Ist das Bundesinventar im Richtplan gemäss den Punkten 6.3.2.1 bis 6.3.2.3 vollständig und sachgerecht berücksichtigt, insbesondere was den Umgang mit möglichen Konflikten und die Abstimmung mit raumwirksamen Vorhaben betrifft?

Sind alle Objekte des IVS in der Richtplankarte – unterschieden nach den Substanzgraden – dargestellt?

6.3.4 Berücksichtigung des IVS im Rahmen der Nutzungsplanung oder anderer Instrumente

Die Objekte von nationaler Bedeutung «mit viel Substanz» und «mit Substanz» sind mindestens in den Plänen für die Nutzungsordnung und in den relevanten Richtplänen (beispielsweise Schutzzonenplan, Verkehrs(richt)plan oder Landschaftsrichtplan) einzutragen.

Ins Reglement für die Nutzungsordnung sind Schutzbestimmungen aufzunehmen, welche entweder die Objekte im Rahmen der Nutzungsplanung grundeigentümerverbindlich schützen (bei Übernahme der Objekte in den Nutzungsplan) oder aber den Schutz programmatisch festhalten und auf eine Interessenabwägung verweisen, die im Falle einer Beeinträchtigung vorgenommen werden muss (bei Übernahme der Objekte in einen Richtplan).

Anhang:

Fragenkatalog zur Bestimmung des Handlungsbedarfs auf kantonaler und kommunaler Ebene

Zur Bestimmung eines eventuellen Handlungsbedarfs sind in Anlehnung an den «Dreischritt» von Artikel 3 RPV (Ermittlung aller relevanten Interessen – Beurteilung bzw. Gewichtung dieser Interessen – möglichst umfassende Berücksichtigung aller Interessen) Fragen wie die folgenden zu beantworten:

Bestimmung der rechtsrelevanten Interessen

Wie wird in unserem Kanton bzw. in unserer Gemeinde sichergestellt, dass bei allen (Bau-)Vorhaben, die zu einer Beeinträchtigung eines Bundesinventar-Objekts – einer Landschaft, eines Naturdenkmals, eines Ortsbildes oder eines historischen Verkehrsweges – führen könnten, dieses Objekt mit seinen Schutzzielen (überhaupt) berücksichtigt wird?

- Sind die nationalen Objekte der drei Bundesinventare allen Verantwortlichen – in Bau- und Planungsverwaltungen, Fachstellen etc. – (überhaupt) bekannt?
- Werden die Objekte der Bundesinventare bzw. diese selbst in der kantonalen oder kommunalen Bau- und Planungsgesetzgebung erwähnt?
- Wurden die Bundesinventare bei der Erstellung der Richtpläne in adäquater Weise berücksichtigt?
- Sind die Schutzanliegen in die Erstellung der Richtpläne eingeflossen, und hat eine hinreichende Umsetzung in Nutzungs- oder Schutzplanungen stattgefunden?
- Machen die einschlägigen Normen ausreichend klar, dass die zuständigen Behörden die Bundesinventare in «mittelbarer» Weise, d. h. als besondere Form von Konzepten und Sachplänen, mit den Instrumenten des kantonalen und kommunalen Rechts berücksichtigen *müssen*?

Beurteilung bzw. Gewichtung der Interessen

Wie wird in unserem Kanton oder in unserer Gemeinde sichergestellt, dass bei allen Vorhaben, die zu einer Beeinträchtigung eines Bundesinventar-Objekts führen könnten, das Gewicht oder die (immerhin nationale) Bedeutung dieses Objekts bzw. das Interesse an der ungeschmälerten Erhaltung oder jedenfalls grösstmöglichen Schonung des Schutzobjektes adäquat berücksichtigt wird?

- Finden sich entsprechende Normen im Bau- und Planungsrecht oder in der Natur-, Landschafts- und Heimatschutz- und Denkmalpflegegesetzgebung?
- Ist sichergestellt, dass die Schutzziele und damit die Schutzinteressen für die durch ein Projekt bedrohten Objekte sach- und fachgerecht bestimmt und gewichtet werden?
- Werden die kantonalen Fachstellen (für Natur und Landschaft, Heimatschutz und Denkmalpflege etc.) und die kantonalen (oder eidgenössischen) Kommissionen für Natur- und Heimatschutz oder für Denkmalpflege rechtzeitig beigezogen?
- Wie wird sichergestellt, dass die Gewichtung der Schutzinteressen für Dritte argumentativ nachvollziehbar bzw. adäquat begründet ist?

Interessenabwägung im engeren Sinne

Wie wird in unserem Kanton oder in unserer Gemeinde sichergestellt, dass bei allen Vorhaben, die zu einer Beeinträchtigung eines Bundesinventar-Objekts führen könnten, die Interessen an der möglichst ungeschmälerten Erhaltung oder jedenfalls grösstmöglicher Schonung dieses Objekts (von immerhin nationaler Bedeutung) möglichst umfassend berücksichtigt werden?

- Wie wird sichergestellt, dass das Schutzinteresse an der Erhaltung und Schonung eines Objekts von nationaler Bedeutung nicht einem eher unbedeutenden Eingriffsinteresse unterliegt?
- Wie wird sichergestellt, dass die Interessenabwägung für Dritte argumentativ nachvollziehbar bzw. adäquat begründet ist?
- Wie wird dafür gesorgt, dass die Objekte der Bundesinventare nicht durch die Summe und das Zusammenspiel einer Vielzahl von vermeintlich kleinen und unbedeutenden Eingriffen im Lauf der Zeit unwiderruflich geschädigt werden?

2. ARE, *ISOS und Verdichtung*, 2016

SIEDLUNGSENTWICKLUNG NACH INNEN

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.

© ARE, April 2016

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 ungeschmälerten 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 Leitfaden 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 gewonnen 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 Leitfaden 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 Schutzzielen 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	• 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	• Interessenabwägung anhand von Beispielen aus dem Kreis der AG
3. Sitzung	10. August 2015	9.15 – 16.15	• 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 Leitfaden 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 Bauzonenauslastung[1] 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 Nutzungsplanperioden die Verdichtungsziele innerhalb der überbauten Bauzonen umgesetzt werden müssen. Dies ist ein äusserst ambitiöses 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, Graubünden[2]. 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.

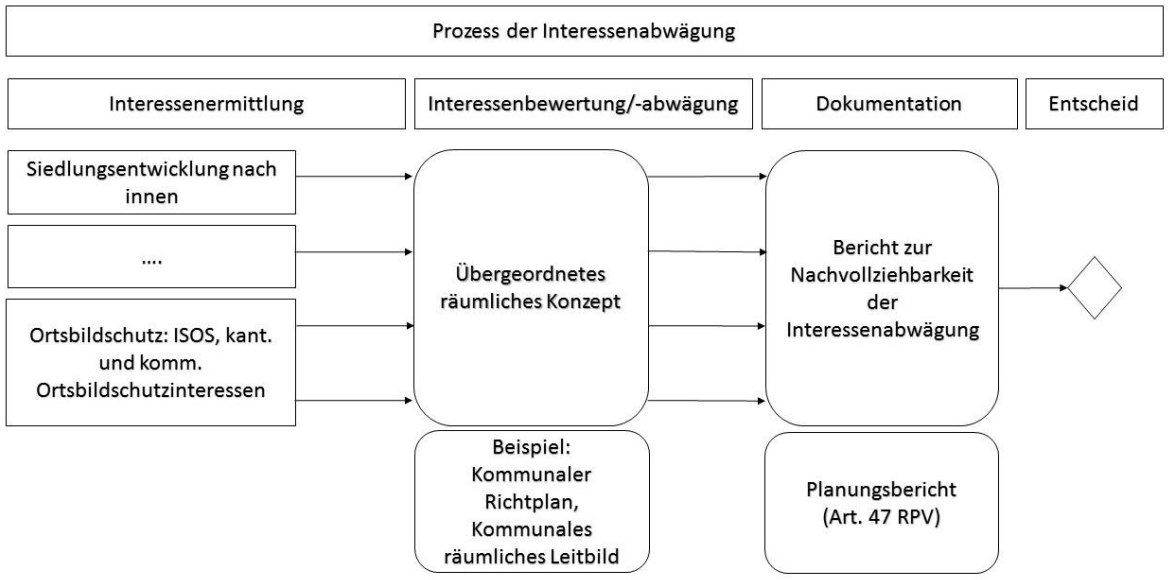
Fragen zur Methode der Erhebung des ISOS (Flächige Erhebung, Aktualisierung, usw.) wurden in der Arbeitsgruppe nicht weiter behandelt, sondern werden vom BAK in die Diskussion zur Weiterentwicklung des ISOS aufzunehmen sein.

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 hergleitet 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 vorgetragenen 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 beplant 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 (BGer 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 seinem Entscheid 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 qualitätsmässig 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 Richtplan[11]. 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 Massstabsebene 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 Ausnahmebewilligungen 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 sorfältige 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 Verstetigung 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 (BBl 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 zuhanden 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?

3. **Leimbacher, J., *Zur Bedeutung des Bundesgerichtsentscheides Rüti (BGE 135 II 209) für das ISOS und das IVS,* 2012**

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun Svizra

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK
Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesamt für Strassen ASTRA
Bundesamt für Kultur BAK

Zur Bedeutung des Bundesgerichtsentscheides Rüti (BGE 135 II 209) für das ISOS und das IVS

Rechtsgutachten

Impressum

Herausgeber

Bundesamt für Kultur, BAK
Sektion Heimatschutz und Denkmalpflege, Bern

Bundesamt für Strassen, ASTRA,
Bereich Langsamverkehr, Bern

Konzept

Dr. iur. Jörg Leimbacher, Bern
Bundesamt für Kultur BAK, Bern
Bundesamt für Strassen ASTRA

Autor

Dr. iur. Jörg Leimbacher, Bern,

Titelbild

ASTRA (Castasegna, GR; ISOS: Ortsbild von nationaler Bedeutung, IVS: Historischer Verkehrsweg von nationaler Bedeutung)

Bezug

Bundesamt für Kultur
Sektion Heimatschutz und Denkmalpflege

Bundesamt für Strassen,
Bereich Langsamverkehr

Download

www.ivs.admin.ch
www.bak.admin.ch/isos

Stellenwert

In der Reihe «Materialien Langsamverkehr» veröffentlicht das ASTRA Grundlagen, Fachinformationen, Forschungsergebnisse und Empfehlungen zur Entwicklung und Stärkung des Langsamverkehrs, inklusive dem Schutz der historischen Verkehrswege der Schweiz.

© BAK, ASTRA, November 2012

Der Inhalt dieses Berichtes verpflichtet nur den vom Bundesamt für Kultur und vom Bundesamt für Strassen beauftragten Autor.

Zur Bedeutung des
BGE Rüti
für das ISOS und das IVS

Rechtsgutachten zur Bedeutung des BGE 135 II 209, Rüti, für die Berücksichtigung des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung (ISOS) sowie des Bundesinventars der historischen Verkehrswege der Schweiz (IVS) bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben

zuhanden des Bundesamtes für Strassen (ASTRA), Abteilung Langsamverkehr (IVS), sowie des Bundesamtes für Kultur (BAK), Sektion Heimatschutz und Denkmalpflege (ISOS).

Bern, 19. August 2011

Jörg Leimbacher
Dr. iur.

Könizstrasse 43, CH-3008 Bern, +41 31 381 48 91, joerg.leimbacher@bluewin.ch

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

Literaturverzeichnis

I. EMPFEHLUNG ZUR BERÜCKSICHTIGUNG DER BUNDESINVENTARE NACH ATRIKEL 5 NHG IN DER RICHT- UND NUTZUNGSPLANUNG 12

II. GUTACHTEN 34

1. HINTERGRUND 34

2. DIE BUNDESINVENTARE NACH ARTIKEL 5 NHG: BLN, ISOS UND IVS 34

2.1. Geltung der Bundesinventare 35

2.1.1. Bei Erfüllung einer Bundesaufgabe 35

2.1.2. Bei Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben 36

3. DER BGE RÜTI 37

4. DISKUSSION ZUM BGE RÜTI 38

4.1. Anwendung und Bedeutung der Bundesinventare 39

4.1.1. Auf welchen Weg finden die Bundesinventare Anwendung bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben? 39

4.1.2. Zur unmittelbaren und mittelbaren Geltung der Bundesinventare 41

4.1.3. Zur Bedeutung der Bundesinventare bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben 43

4.2. Die Bundesinventare als Sachpläne und Konzepte nach Artikel 13 RPG 46

4.2.1. Keine Sachpläne und Konzepte? 47

4.2.2. Zur „Natur“ von Sachplänen und Konzepten 49

4.3. Überblick über die Berücksichtigung der Bundesinventare in der Raumplanung 52

4.3.1. Berücksichtigung der Bundesinventare in der Richtplanung 52

4.3.1.1. Der Richtplan allein genügt nicht 53

4.3.1.2. (Beschränkte) Funktion der Richtpläne 57

4.3.1.3. Berücksichtigung der Bundesinventare bei der Erstellung der Richtpläne 62

4.3.1.4. Weitere Stimmen zur Berücksichtigung der Bundesinventare bei der Erstellung der Richtpläne 64

4.3.2. Berücksichtigung der Bundesinventare in der Nutzungsplanung 79

4.3.3. Berücksichtigung der Bundesinventare im Einzelfall 88

4.4 Abgrenzung der Schutzobjekte und Umsetzung in den Plänen 93

4.4.1. Räumliche Ausdehnung der Schutzobjekte 93

4.4.2. Planänderungen 98

4.4.2.1. Zur Verbindlichkeit von Sachplänen und Konzepten (Art. 22 f. RPV) 99

4.4.2.2. Änderung von Richtplänen 102
4.4.2.3. Änderung von Nutzungsplänen 107
4.4.2.3.1. Zur Freiheit der Gemeinden, ihre Nutzungspläne zur gestalten 107
4.4.2.3.1. Zum Rahmen der Nutzungsplanänderungen 109
5. DIE INTERESSENABWÄGUNG 113
5.1. Interessenabwägungen bei der Erstellung der Richtpläne 117
5.2. Zur Durchführung der Interessenabwägung 118
6. AUSWIRKUNGEN DES BGE RÜTI AUF DIE KANTONALE UND KOMMUNALE NATUR- UND HEIMATSCHUTZ- BZW. DENKMALPFLEGE-GESETZGEBUNG? 119
7. AUSBLICK 122

ANHANG: BGE 135 II 209, RÜTI 124

Abkürzungen

A.	Auflage
Abs.	Absatz
Amtl. Bull.	Amtliches Bulletin (NR: Nationalrat; SR: Ständerat)
Anm.	Anmerkung (Fussnote)
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
Art.	Artikel
ASTRA	Bundesamt für Strassen
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAK	Bundesamt für Kultur
BBl	Bundesblatt
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BGr.	Bundesgericht
BLN	Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung
BRP	Bundesamt für Raumplanung (heute ARE)
BUWAL	Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (heute BAFU)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. Dezember 1998 (SR 101)
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 – vgl. BV
Diss.	Dissertation
E.	Erwägung
EKD	Eidgenössische Kommission für Denkmalpflege
ENHK	Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission
ES-VLP	Entscheidsammlung VLP
f. / ff.	folgende Seite / folgende Seiten
Hrsg./hrsg.	Herausgebende / herausgegeben
IFP	Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale – vgl. BLN
i.V.m.	in Verbindung mit
ISOS	Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung
IVS	Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz
JSG	Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdgesetz) vom 20. Juni 1986 (SR 922.0)
LAT	Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (Loi sur l'aménagement du territoire) – vgl. RPG
LKS	Landschaftskonzept Schweiz vom 19. Dezember 1997
LPN	Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage – vgl. NHG
m.w.H.	mit weiteren Hinweisen
NHG	Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (SR 451)
NHV	Verordnung über den Natur- und Heimatschutz vom 16. Januar 1991 (SR 451.1)
RPG	Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (SR 700)
RPV	Verordnung über die Raumplanung vom 2. Oktober 1989 (SR 700.1)
Rz.	Randziffer

SGF	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Freiburg
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
URP/DEP	Umweltrecht in der Praxis / Le Droit de l'environnement dans la pratique
VBLN	Verordnung über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler vom 10. August 1977 (SR 451.11)
VE	Verfassungsentwurf
VISOS	Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz vom 9. September 1981 (SR 451.12)
VIVS	Verordnung über das Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz vom 14. April 2010 (SR 451.13)
VLP	Schweizerische Vereinigung für Landesplanung
VPB	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden

Literaturverzeichnis

ARE, Leitfaden für die Richtplanung, Bern 1996; www.are.admin.ch/dokumentation/publikationen/00024/00281/index.html (aktiver Link: März 2011).

ARE, Prüfungsbericht, Richtplan des Kantons Basel-Landschaft, Gesamtüberarbeitung, Ittigen, 2. August 2010; www.baselland.ch/fileadmin/baselland/files/docs/bud/arp/RICHTPLANUNG/krip_pruefungsbericht-are.pdf (aktiver Link: März 2011).

ARE, Richtplan, Gesamtüberarbeitung Kanton Basel-Landschaft, Prüfbericht, 2. August 2010, 22; www.are.admin.ch/themen/raumplanung/00234/00363/00368/index.html?lang=de (aktiver Link: März 2011).

ARE, Übersicht über die raumwirksamen Tätigkeiten des Bundes, Bern 2004; www.are.admin.ch/dokumentation/publikationen/00024/00243/index.html?lang=de&download=NHzLpZeg7t,lnp6I0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCDfIB6fGym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A (aktiver Link: März 2011).

ARE/ASTRA/BAFU/BAK, Empfehlung zur Berücksichtigung der Bundesinventare nach Artikel 5 NHG in der Richt- und Nutzungsplanung, Bern 2012.

ASTRA, Erhaltung historischer Verkehrswege, Technische Vollzugshilfe, Vollzugshilfe Langsamverkehr Nr. 8, Bern 2008; www.ivs.admin.ch/index.php?id=69 (aktiver Link: März 2011).

ASTRA, Erläuternder Bericht VIVS, Materialien Langsamverkehr 122, Bern 2010; www.ivs.admin.ch/index.php?id=226 (aktiver Link: März 2011).

ASTRA, Methodikhandbuch des Inventars historischer Verkehrswege der Schweiz, MHB, Bern 1999; www.ivs.admin.ch/index.php?id=69 (aktiver Link: März 2011).

Barbara Jud, Bundesinventare nach Art. 5 NHG und ihre Tragweite für Bund, Kantone und Gemeinden, R&U, VLP-ASPAN 1/11.

BRP, Konzepte und Sachpläne des Bundes (Art. 13 RPG), Merkmale des Instrumentes und Grundsätze für die Erarbeitung, Verabschiedung und Anwendung, Bern 1997.

Bühlmann Lukas, Kommentar RPG (siehe dort).

Bundesrat, Genehmigung des Richtplanes des Kantons Basel-Landschaft vom 8. September 2010; www.baselland.ch/fileadmin/baselland/files/docs/bud/arp/RICHTPLANUNG/krip_bundesratsbeschluss.pdf (aktiver Link: März 2011).

Bundesrat, Raumplanungsbericht 1987. Bericht des Bundesrates über den Stand und die Entwicklung der Bodennutzung und Besiedlung in der Schweiz. Bern, 1987; BBl 1988 I, 871 ff.

BUWAL, Grundlagen LKS, Landschaft zwischen gestern und morgen, Grundlagen zum Landschaftskonzept Schweiz (LKS), BUWAL 1998.

Dajcar Nina, Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes, Diss. Zürich 2011.

EKD/ENHK, Gutachten zum Baugesuch Bachstrasse 30 in Schaffhausen vom 13.07.2009.

EKD/ENHK, Gutachten zum Bauvorhaben der Korporationsgemeinde Sursee: Neubau und Sanierung Oberstadt 24 und 26, Gemeinde Sursee, LU, Verwaltungsgerichtsbeschwerde V 08 48, vom 21.04.2009.

Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, Wirkungen des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN), Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates auf der Grundlage einer Evaluation der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle vom 3. September 2003, BBl 2004 782.

Griffel Alain, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht – Entwicklungen 2009, Bern 2010.

Hänni Peter, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 5. A., Bern 2008.

Honneth Axel, Anerkennung als Ideologie, Zum Zusammenhang von Moral und Macht, in: derselbe, Das Ich im Wir, Studien zur Anerkennungstheorie, Berlin 2010.

Kantonaler Richtplan Basel-Landschaft 2010; www.baselland.ch/fileadmin/baselland/files/docs/parl-lk/protokolle/2009/p2009-03-26/krip_richtplantext.pdf (aktiver Link: März 2011).

Kommentar NHG, Kommentar zum Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz, hrsg. von Peter M. Keller / Jean-Baptiste Zufferey / Karl Ludwig Fahrländer, Zürich 1997.

Kommentar RPG, Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, hrsg. von Heinz Aemisegger / Pierre Moor / Alexander Ruch / Pierre Tschannen, Zürich 1999/2010.

Leimbacher Jörg, Bundesinventare, Die Bedeutung der Natur- und Landschaftsschutzinventare des Bundes und ihre Umsetzung in der Raumplanung; Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (VLP), Schriftenfolge Nr. 60, 1. A., 1993.

Leimbacher Jörg, Bundesinventare, Die Bedeutung der Natur- und Landschaftsschutzinventare des Bundes und ihre Umsetzung in der Raumplanung; Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (VLP), Schriftenfolge Nr. 71, 3. A., 2000.

Leimbacher Jörg, Kommentar NHG (siehe dort).

Leimbacher Jörg, Planungen und materielle Enteignung, Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (VLP), Schriftenfolge Nr. 63, 1995.

Leimbacher Jörg, Rechtsgutachten zum Inventar historischer Verkehrswege der Schweiz, 1. Teil, Bern 2000.

Leimbacher Jörg / Erler Thomas, Die Bedeutung des Eigentumsbegriffs für die Ressourcennutzung, in: Institutionen für eine nachhaltige Ressourcennutzung; Innovative Steuerungsansätze, hrsg. von Ingrid Kissling-Näf / Frederic Varone, Chur/Zürich 2000, 73 ff.

Marti Arnold, Bundesinventare – eigenständige Schutz- und Planungsinstrumente des Natur- und Heimatschutzrechts, URP/DEP 2005, 619 ff.

Marti Arnold, Hat das Schutzkonzept des Natur- und Heimatschutzgesetzes versagt?, URP/DEP 2007, 747 ff.

Marti Arnold, Kommentar zu Art. 78 BV, in: Ehrenzeller Bernhard / Mastronardi Philippe / Schweizer Rainer J. / Vallender Klaus A., Hrsg., Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zürich/Basel/Genf/Lachen, 2. A., 2008.

Moor Pierre, Kommentar RPG (siehe dort).

Ott Konrad, Moralbegründungen, Hamburg 2001.

Schmid Hans Gaudenz, Landschaftsverträgliche Wasserkraftnutzung, Basel / Frankfurt a.M. 1997.

Seitz Andreas / Zimmermann Willi, Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz NHG: Bundesgerichtliche Rechtsprechung 1997 – 2007, in: URP/DEP 2008, 103 ff.

Sidi-Ali Karin, La protection des biotopes en droits suisse, Genf/Zürich/Basel 2008.

Tschannen Pierre, Der Richtplan und die Abstimmung raumwirksamer Aufgaben, Diss. Bern 1986.

Tschannen Pierre, Kommentar RPG (siehe dort).

VLP/ASPAN, Raumplanung in der Schweiz, Bern 2004.

Waldmann Bernhard / Hänni Peter, Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG), Stämpflis Handkommentar, Bern 2006.

Zufferey Jean-Baptiste, Kommentar NHG (siehe dort).

I. EMPFEHLUNG ZUR BERÜCKSICHTIGUNG DER BUNDESINVENTARE NACH ARTIKEL 5 NHG IN DER RICHT- UND NUTZUNGSPLANUNG

Anstelle einer Zusammenfassung wird einleitend die „Empfehlung zur Berücksichtigung der Bundesinventare nach Artikel 5 NHG in der Richt- und Nutzungsplanung“[1] vorangestellt, die von einer gemeinsamen Arbeitsgruppe von ARE, ASTRA, BAFU sowie BAK und unter Mitarbeit des Autors dieses Gutachtens erarbeitet wurde und in die einige Ergebnisse des Gutachtens eingeflossen sind:

Rechtlicher Stellenwert

Diese Publikation ist eine Empfehlung von ARE, BAFU, BAK sowie ASTRA und richtet sich insbesondere an die für die Richt- und Nutzungsplanung sowie für den Natur-, Landschafts- und Heimatschutz und die Denkmalpflege zuständigen kantonalen und kommunalen (Fach-)Stellen. Sie gibt die Einschätzung dieser Bundesämter zu den Konsequenzen des BGE Rüti für die Beachtung der Bundesinventare nach Artikel 5 NHG bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben wieder. Wer diese Empfehlung befolgt, kann davon ausgehen, das Bundesrecht rechtskonform zu vollziehen.

1 ZWECK

Mit dem Bundesgerichtsentscheid (BGE) Rüti ZH[2] wurde die grosse Bedeutung der Bundesinventare nach Artikel 5 NHG[3] bestätigt und klargemacht, dass für die Kantone und Gemeinden auch bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben eine Pflicht zur Berücksichtigung dieser Bundesinventare besteht.

Die für die Bundesinventare zuständigen Bundesämter für Umwelt BAFU (für das BLN), für Kultur BAK (ISOS) und für Strassen ASTRA (IVS) sowie das für die Prüfung der kantonalen Richtpläne zuständige Bundesamt für Raumentwicklung ARE, möchten mit dieser Empfehlung aufzeigen, wie der BGE Rüti in der kantonalen und kommunalen Richt- und Nutzungsplanung umgesetzt werden soll.

---

[1] Entwurf für die Konsultation der kantonalen Fachstellen vom 22. Juni 2011.
[2] BGE 135 II 209.
[3] Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz, SR 451.

2 AUSGANGSLAGE

2.1 Bundesinventare

Das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung von 1977 (VBLN, SR 451.11), das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von 1981 (VISOS, SR 451.12) sowie das Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz von 2010 (VIVS, SR 451.13) dienen dem Schutz ihrer Objekte, wenn diesen *bei Erfüllung einer Bundesaufgabe* Schaden droht.

Die Objekte der drei Bundesinventare verdienen gemäss Artikel 6 Absatz 1 NHG „in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung". Nach Artikel 6 Absatz 2 NHG darf „ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung" eines Objektes „nur in Erwägung gezogen werden", wenn dem Eingriff „bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung" zukommen.

2.2 Bundesaufgaben

Zu den Bundesaufgaben nach Artikel 2 NHG zählen insbesondere: die Planung, Errichtung und Veränderung von Bauten und Anlagen durch den Bund, die Erteilung von Konzessionen und Bewilligungen sowie die Gewährung von Beiträgen.

Für die Erfüllung gewisser Bundesaufgaben (und die dabei anwendbare qualifizierte Interessenabwägung nach Artikel 6 Absatz 2 NHG) sind die Kantone zuständig. Zu nennen sind z.B. die Erteilung von Ausnahmebewilligungen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone oder für Rodungen, die Erteilung von Baubewilligungen für Mobilfunkanlagen innerhalb der Bauzone, fischereirechtliche Bewilligungen für technische Eingriffe in Gewässern oder die Anwendung der Bestimmungen über den Schutz von Ufervegetation, Mooren und anderen Biotopen. Die kantonale bzw. kommunale Richt- und Nutzungsplanung ist hingegen in der Regel keine Bundesaufgabe[4].

2.3 BGE Rüti

Bisher war umstritten, ob besagte Inventare auch *ausserhalb* der Erfüllung einer Bundesaufgabe beachtet werden müssen, womit es den Bundesinventarobjekten nach Artikel 5 NHG bisweilen an einem ausreichenden Schutz fehlte. Mit dem BGE Rüti aus dem Jahre 2009 hat das Bundesgericht bestätigt, dass „für die Kantone (und Gemeinden) eine Pflicht zur Berücksichtigung von Bundesinventa-

[4] Vgl. Barbara Jud, Bundesinventare nach Art. 5 NHG und ihre Tragweite für Bund, Kantone und Gemeinden, R&U, VLP-ASPAN 1/11, 4.

ren“ auch „bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben“ besteht[5].

Die Bundesinventare sind nicht nur bei Erfüllung einer Bundesaufgabe zu berücksichtigen, sondern auch bei Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben.

3 BERÜCKSICHTIGUNG DER BUNDESINVENTARE DURCH KANTONE UND GEMEINDEN

Die Bundesinventare nach Artikel 5 NHG gelten bei der Erfüllung von Bundesaufgaben in *unmittelbarer*, bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben hingegen in *mittelbarer* Weise.

3.1 Berücksichtigung der Bundesinventare bei Bundesaufgaben

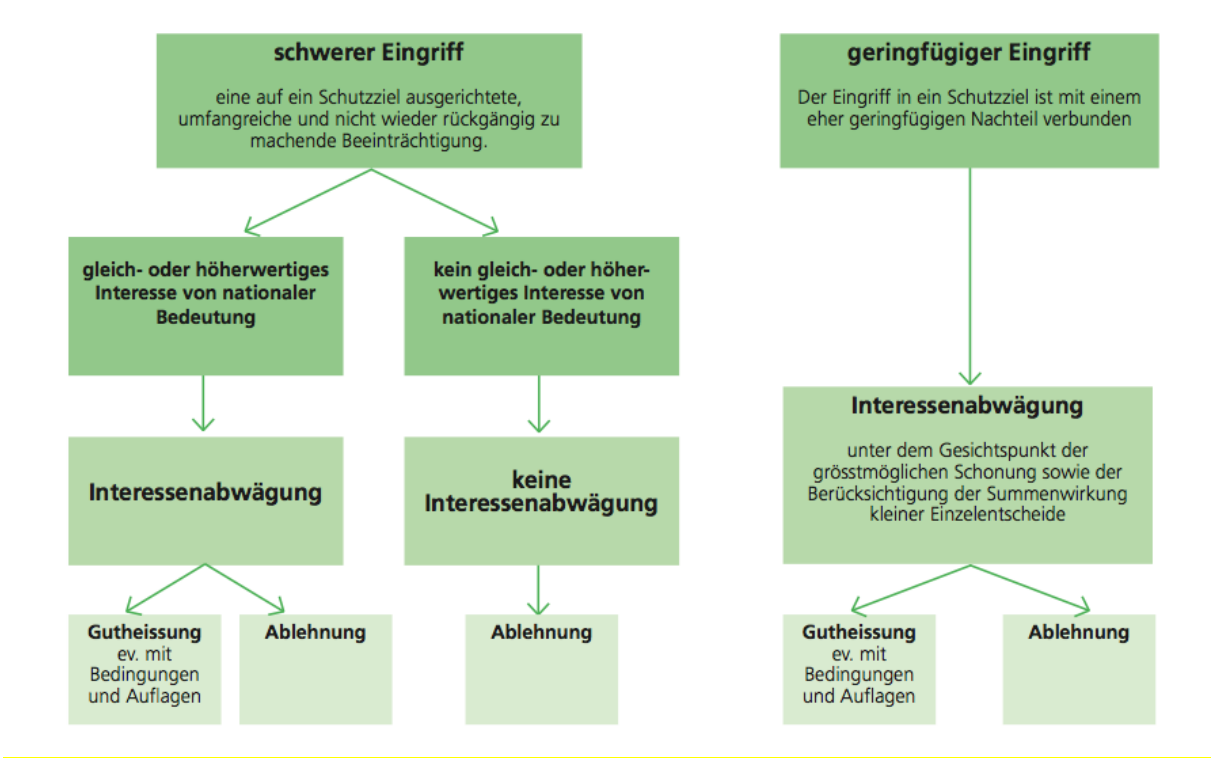
Bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe durch den Kanton (wie auch den Bund) kommt bei den Bundesinventarobjekten der *Abwägung* zwischen den gesetzlich vorgegebenen Schutzinteressen und den Nutzungsinteressen grösste Bedeutung zu: Selbst wenn die Realisierung eines Vorhabens (z.B. eines Bauprojektes) einen *geringfügigen Eingriff* darstellte, da der Eingriff in ein Schutzziel mit einem geringfügigen Nachteil verbunden wäre, kann er höchstens dann zulässig sein, wenn die Eingriffsinteressen ihrerseits gewichtig sind *und* sie zudem die durch die Bundesinventare umrissenen Schutzinteressen *überwiegen*.

In Artikel 6 Absatz 2 NHG wird die nach Absatz 1 „klar erhöhte Schutzwürdigkeit inventarisierter Objekte nochmals verstärkt“: Wäre mit dem Vorhaben „ein *schwerer Eingriff* verbunden, d.h. ist damit u.a. eine auf ein Schutzziel ausgerichtete, umfangreiche und nicht wieder rückgängig zu machende Beeinträchtigung verbunden, die ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung im Sinne des Inventars zur Folge hat, ist dies in der Erfüllung einer Bundesaufgabe grundsätzlich unzulässig (...). Eine Ausnahme ist nach der gesetzlichen Regelung nur möglich, wenn das Eingriffsinteresse auf ein gleich- oder höherwertiges Interesse *von ebenfalls nationaler Bedeutung* zurückgeht (...). D.h. immer dann, wenn das zu einem Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung vorgebrachte Interesse nicht von nationaler Bedeutung ist, ist der Eingriff unzulässig und darf von der Entscheidbehörde keine Interessenabwägung mehr durchgeführt werden, denn in diesen Fällen hat der Gesetzgeber bereits zu Gunsten der ungeschmälerten Erhaltung entschieden (...)[6]“.

[5] BGE 135 II 209, E. 2.1; bestätigt durch Urteil 1C 470/2009 vom 3. Mai 2010, E. 3.3, Walzmühle, Frauenfeld.

[6] BGE 127 II 273, E. 4c, Bootssteganlage Ermatingen; Hervorhebung hinzugefügt. Ebenfalls nicht von nationalem Interesse war der Bau eines Alpweges im BLN-Gebiet Giessbach, Urteil 1A.185/2006 vom 5. März 2007, E. 7.1.

Die folgende Grafik[7] fasst die Abläufe in Abhängigkeit von der Schwere des Eingriffs in die Schutzziele von Bundesinventarobjekten bei Erfüllung einer Bundesaufgabe zusammen.



3.2 Berücksichtigung der Bundesinventare bei kantonalen und kommunalen Aufgaben

Bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben – wozu im Grundsatz die Richt- und Nutzungsplanung zählt – wird gemäss dem BGE Rüti „der Schutz der Bundesinventarobjekte durch kantonales (und kommunales) Recht gewährleistet. Dies ergibt sich verfassungsrechtlich aus Artikel 78 Absatz 1 BV,[8] wonach die Kantone für den Natur- und Heimatschutz zuständig sind“.[9] Für die Kantone und Gemeinden bedeutet dies, dass sie die Bundesinventarobjekte auch ausserhalb der Erfüllung von Bundesaufgaben *mit kantonalem und kommunalem Recht schützen müssen*. Auf welche Art und Weise sie das tun, ist grundsätzlich ihnen überlassen – sofern sich aus dem Bundesrecht keine spezifischen Anforderungen ergeben. Doch gerade bei den Bundesinventaren nach Artikel 5 NHG ist dies gemäss dem BGE Rüti der Fall.

---

[7] Barbara Jud, a.a.O., 9.

[8] Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101.

[9] BGE 135 II 209, E. 2.1.

Wenn es sich nicht um die Erfüllung einer Bundesaufgabe handelt, kommt den Bundesinventaren zwar keine unmittelbare, aber doch eine mittelbare Geltung zu. Die Bundesinventare nach Artikel 5 NHG sind somit bei Erfüllung raumwirksamer Aufgaben immer zu beachten.

4 BERÜCKSICHTIGUNG DER BUNDESINVENTARE IN DER KANTONALEN RICHTPLANUNG

4.1 Bundesinventare als „besondere Form von Konzepten und Sachplänen“

Eine *mittelbare* Geltung der Bundesinventare nach Artikel 5 NHG entsteht für die Kantone und Gemeinden bei Erfüllung eigener Aufgaben dort, wo gerade nicht die Bundesinventarverordnungen selbst, sondern andere Normen – in concreto vorab die Raumplanungsgesetzgebung – sie zum Schutz der Bundesinventarobjekte verpflichten.

Das Bundesgericht hat sich im Entscheid Rüti mit einer derartigen mittelbaren Verpflichtung näher beschäftigt. Es hat entschieden, die Bundesinventare kämen „ihrer Natur nach“ „Sachplänen und Konzepten im Sinne von Artikel 13 RPG“[10] gleich und seien als solche – also gerade *nicht* kraft NHG – von den Kantonen und Gemeinden auch bei Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben zu berücksichtigen.[11]

Anknüpfungspunkt für diese *mittelbare* Geltung der Bundesinventare für die Kantone und Gemeinden ist insbesondere Artikel 6 RPG: Gemäss Absatz 1 bestimmen die Kantone für „die Erstellung ihrer Richtpläne“ in den „Grundzügen, wie sich ihr Gebiet räumlich entwickeln soll“. Gemäss Absatz 4 berücksichtigen sie dabei „die Konzepte und Sachpläne des Bundes“ bzw. gemäss dem BGE Rüti eben „die Bundesinventare als besondere Form von Konzepten und Sachplänen im Speziellen“.[12] Da Bundesinventare eine besondere Form von Konzepten und Sachpläne sind, gilt für sie zudem Artikel 22 Absatz 1 RPV[13], wo es heisst: „Konzepte und Sachpläne sind für die Behörden verbindlich.“

Der BGE Rüti hat in den drei Bundesinventarverordnungen bereits einen ersten Niederschlag gefunden. In den Artikeln 9 VIVS, 4a VISOS und 2a VBLN heisst es nun ausdrücklich:

Die Kantone berücksichtigen die Bundesinventare bei der Erstellung ihrer Richtpläne.

[10] Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979, SR 700.
[11] BGE 135 II 209, E. 2.1.
[12] BGE 135 II 209, E. 2.1.
[13] Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000, SR 700.1.

Die Bundesinventare, bzw. ihre Objekte, sind grundsätzlich in den Richtplan aufzunehmen, was auch Artikel 11 Absatz 1 RPG bekräftigt, wonach der Bundesrat die Richtpläne genehmigt, wenn sie
„namentlich die raumwirksamen Aufgaben des Bundes ... sachgerecht berücksichtigen“: Der Richtplan hat insbesondere die Koordination zwischen den Interessen des Bundes an der Erhaltung der Inventarobjekte und den weiteren raumwirksamen Tätigkeiten (u.a. in den Bereichen Siedlungsentwicklung, Verkehr, Infrastrukturen, Landwirtschaft, Tourismus und Erholung etc.) vorzunehmen.

4.2 Berücksichtigung in den Grundlagen

Eine Pflicht zur Berücksichtigung der Bundesinventare bei der Erstellung der Richtpläne ergibt sich nicht nur, wie im BGE Rüti ausgeführt, aus Artikel 6 Absatz 4 RPG, sondern ohnehin bereits aus Artikel 6 Absatz 2 RPG, wonach die Kantone für die Erstellung der Richtpläne festzustellen haben, welche Gebiete „besonders schön, wertvoll, für die Erholung oder als natürliche Lebensgrundlage bedeutsam sind“: „Gebiete, die der Bund unter besonderen Schutz stellt, sind auch von den Kantonen als schützenswert zu betrachten; alles andere würde die Einheit der Rechtsordnung unterlaufen.“[14]

4.3 Berücksichtigung in der Ausgangslage und den Erläuterungen

Wer eine raumwirksame Tätigkeit ausübt, muss erkennen können, ob es dabei zu Konflikten mit dem Ziel der möglichst ungeschmälerten Erhaltung eines Bundesinventarobjektes kommen kann. Die Richtplanung soll dazu beitragen, dass ersichtlich wird, wo ein BLN-, ein ISOS- oder ein IVS-Objekt liegt. Zudem muss den Adressaten des Richtplans hinreichend klar sein, welches Objekt wie zu schützen ist.

Perimeter und Schutzziele der Objekte sollten daher wenn möglich in die Richtplankarte und in den Richtplantext aufgenommen werden.

Die Erläuterungen sollen Auskunft geben über den Stand der Umsetzung der Bundesinventare sowie über den entsprechenden Handlungsbedarf im Kanton.

Die Bundesinventare bzw. ihre Objekte müssen, wie der „Leitfaden für die Richtplanung“ heute schon bestimmt, in der Ausgangslage der entsprechenden Richtplankapitel dargestellt werden.

[14] Barbara Jud, a.a.O., 10.

4.4 Berücksichtigung im behördenverbindlichen Richtplantext und in der Karte

Die Richtplanung muss über die blosse Darstellung der Ausgangslage hinausgehen, wenn sie Wirkung erzielen will. Daher genügt es nicht, wenn die Objekte der Bundesinventare lediglich informativ als Ausgangslage berücksichtigt werden. Der Kanton muss im Richtplan darlegen, wie er die Vorgaben des Bundes zu den einzelnen Inventarobjekten konkretisieren und umsetzen will, um einen genügenden Schutz gewährleisten zu können. Zu diesem Zweck sind die Aufgaben des Kantons und der Gemeinden im Richtplan mit den Schutzzielen der Inventarobjekte abzustimmen und es ist der für die Erreichung des Schutzes erforderliche Handlungsbedarf aufzuzeigen.

Die Bundesinventarobjekte müssen im behördenverbindlichen Richtplantext und in der Karte Aufnahme finden.

4.5 Abstimmung mit anderen raumwirksamen Tätigkeiten

Der Schutz der Bundesinventarobjekte verlangt nach der Koordination mit anderen raumwirksamen Tätigkeiten: „Bei Richtplangeschäften mit fortgeschrittenem Koordinationsstand (Festsetzungen und Zwischenergebnisse) hat aus den betreffenden Massnahmenblättern und Festlegungen des kantonalen Richtplans hervorzugehen, wie diese Koordination bzw. Abwägung der verschiedenen raumwirksamen Interessen vorgenommen wurde (Festsetzung) oder vorzunehmen ist (Zwischenergebnis).“[15]

Da die Kantone verpflichtet sind, die Bundesinventare bei der Erstellung der Richtpläne zu berücksichtigen, müssen die gewichtigen Interessen an der ungeschmälerten Erhaltung bzw. grösstmöglichen Schonung der Objekte bereits in der Abstimmung mit anderen, die Objekte möglicherweise tangierenden raumwirksamen Tätigkeiten beachtet werden. Eingriffe in Objekte von nationaler Bedeutung bleiben jedoch grundsätzlich möglich, sonst bedürfte es keiner Koordination. Handelt es sich um die Erfüllung einer kantonalen bzw. kommunalen Aufgabe, bedürfen die Eingriffe in Schutzobjekte von nationaler Bedeutung nicht zwingend einer qualifizierten Rechtfertigung im Sinne von gleich- oder höherwertigen Interessen von nationaler Bedeutung. Ein Abweichen von den Schutzzielen der Bundesinventare wegen kantonaler oder kommunaler Vorhaben kann jedoch nur in Ausnahmefällen in Betracht kommen, in denen das Interesse des Kantons oder der Gemeinden an einem Eingriff jenes an der ungeschmälerten Erhaltung der Inventarobjekte *überwiegt*.

Der Bund darf keine Richtplaninhalte oder Vorhaben genehmigen, bei denen diese Interessenabwägungen nicht korrekt vorgenommen wurden. Eine Planaussa-

[15] Barbara Jud, a.a.O., 12.

ge im Zusammenhang mit den Bundesinventaren wird nach Artikel 5 NHG in folgenden Fällen beanstandet:

wenn

- eine Abwägung gänzlich unterblieben ist (Abwägungsausfall);
- eine Abwägung ohne die Berücksichtigung relevanter Interessen stattfindet (Ermittlungsdefizit);
- nicht schutzwürdige oder objektiv untergeordnete Interessen in die Abwägung einbezogen werden (Ermittlungsüberschuss);
- die Abwägung sämtlicher relevanter Interessen vorgenommen, jedoch nicht korrekt gewichtet wird (Fehlbeurteilung)[16].

Im Richtplan findet eine Abstimmung zwischen den Interessen an der Erhaltung der Inventarobjekte und andern raumwirksamen Tätigkeiten statt.

5 BERÜCKSICHTIGUNG DER BUNDESINVENTARE IN DER NUTZUNGSPLANUNG UND IM EINZELFALL

Mit der Berücksichtigung der Bundesinventare bei der Erstellung ihrer Richtpläne ist die Pflicht zum Schutz der Bundesinventarobjekte erst teilweise erfüllt. Weil die Richtplanung nur für die Behörden verbindlich ist, muss als nächster, konkretisierender Schritt die Berücksichtigung in der eigentümerverbindlichen Nutzungsplanung folgen.

Die Kantone und Gemeinden müssen daher aktiv werden und die geeigneten Schutzmassnahmen ergreifen, wobei sie über einen relativ grossen Beurteilungsspielraum verfügen. Die Vorgaben des kantonalen Richtplans sind, unter Ausübung eines gewissen Ermessens, parzellenscharf und grundeigentümerverbindlich umzusetzen. In Frage kommen insbesondere (überlagernde) Schutzzonen (Art. 17 Abs. 1 RPG), Freihaltezonen (Art. 18 RPG), Sondernutzungspläne (Gestaltungspläne, Detailnutzungspläne, Überbauungsordnungen) oder „andere geeignete Massnahmen“ (Art. 17 Abs. 2 RPG) wie beispielsweise Schutzverfügungen oder vertragliche Lösungen.

Die Nutzungsplanung hat die Bundesinventare auch zu berücksichtigen, wenn der Kanton im Richtplan (noch) nichts geregelt hat oder die richtplanerische Behandlung vom Bundesrat als ungenügend betrachtet wurde und der Kanton die Angelegenheit neu beurteilen muss.[17]

[16] Barbara Jud, a.a.O., 12 f.
[17] Barbara Jud, a.a.O., 14 f.

Die Vorgaben der Nutzungsplanung müssen im konkreten Einzelfall auch korrekt umgesetzt werden. Ein Eingriff ist nur zulässig, wenn das Eingriffsinteresse die Schutzinteressen auch im Einzelfall überwiegt.

Diesbezüglich führte das Bundesgericht im Entscheid Rüti aus: „Die Pflicht zur Beachtung findet zum einen ihren Niederschlag in der Anwendung der die Schutzanliegen umsetzenden (Nutzungs-) Planung. Zum andern darin, dass im Einzelfall erforderliche Interessenabwägungen im Lichte der Heimatschutzanliegen vorgenommen werden.“[18]

Den Schutzanliegen der Bundesinventare ist im Rahmen der Nutzungsplanung wie auch im konkreten Einzelfall Rechnung zu tragen.

6 INVENTARSPEZIFISCHE BERÜCKSICHTIGUNG

6.1 Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN)

6.1.1 Generelle Charakterisierung des BLN

6.1.1.1 Aufnahmekriterien

Das BLN umfasst 162 Objekte mit einer Gesamtfläche von 780‘000 ha. Die kleinsten Objekte haben eine Fläche von weniger als 10 ha, die grössten eine solche von mehreren 10‘000 ha. Ein Viertel der Objekte liegt auf dem Gebiet von 2 oder mehr Kantonen. Das BLN enthält Natur- und Kulturlandschaften sowie Naturdenkmäler (Geotope), deren Gestalt und Gehalt als einzigartig für die Schweiz (einzigartige Objekte) oder als besonders typisch für einen Teilbereich des Landes gelten (Typ-Landschaften), wobei eine strenge Trennung weder durchwegs möglich noch sinnvoll ist. Zahlreichen Objekten kommt zudem eine besondere Erholungsfunktion zu. Es wurden auch Objekte aufgenommen, deren Schönheit und Eigenart stellenweise bereits wahrnehmbar beeinträchtigt waren, was jedoch nicht als Präjudiz für weitere ähnliche Eingriffe gelten darf[19]. Vielmehr sollen vorhandene Beeinträchtigungen wenn immer möglich behoben, mindestens aber in ihren negativen Auswirkungen eingeschränkt werden[20].

[18] BGE 135 II 209, E. 2.1.
[19] BGE v.18.4.1991 i.S. SL c. Amstad.
[20] Erläuterungen zum BLN („Grüner Ordner“), Ziff. 3.

6.1.1.2 Schutzziele

Die Objekte sollen in ihrer natur- und kulturlandschaftlichen Eigenart, das heisst, in den sie prägenden Landschaftselementen und deren Zusammenwirken, ungeschmälert erhalten bleiben. Insbesondere sind die Eigenart der Objekte zu wahren, die natürliche Dynamik der Landschaft, insbesondere der Gewässer, zu erhalten und zu verbessern, die kulturlandschaftlich typischen Bauten und Anlagen zu erhalten, die landschaftsprägenden Nutzungen zu unterstützen, schützenswerte Lebensräume mit ihrer standortgemässen Vielfalt an Tier- und Pflanzenarten zu erhalten, wobei Lebensräume für seltene, gefährdete oder störungsempfindliche Arten besonderen Schutz verdienen, die besonderen erdgeschichtlichen Erscheinungen (Geotope) zu erhalten sowie in Objekten mit besonderer Erholungsnutzung oder in denen die Ruhe zu ihren spezifischen Eigenschaften gehört, die entsprechende Unberührtheit und Störungsarmut zu gewährleisten.

Im Rahmen dieser allgemeinen Schutzziele beschreibt das Inventar für jedes Objekt in summarischer Weise die spezifisch zu schützenden Werte. Zudem enthält es die genaue Umschreibung und kartografische Darstellung jedes Objekts und die Begründung für seine nationale Bedeutung. Mit der Umsetzung des bundesrätlichen Auftrages zur Aufwertung des BLN-Inventares wird eine einlässlichere und differenzierte Beschreibung der einzelnen Objekte die Formulierung konkreter Schutzziele erlauben.[21]

6.1.1.3 Bedrohungen

Als wichtigste mögliche Formen der Gefährdung – und deshalb im Rahmen der Richt- und Nutzungsplanung wie auch im Einzelfall besonders zu beachten – nennen die Erläuterungen[22] insbesondere neue Bauzonen, Bauten und Infrastrukturanlagen ausserhalb der Bauzonen, Abbau- und Deponievorhaben, die Intensiverholung, unangepasste Land- und Waldwirtschaft, Gewässerverunreinigungen sowie den Lärm.

6.1.2 Funktion des Richtplans bei der Berücksichtigung des Bundesinventars

Das BLN soll bei raumplanerischen Entscheiden innerhalb oder im Umfeld von Landschaften und Naturdenkmälern von nationaler Bedeutung systematisch als Planungsgrundlage beigezogen werden. Im Richtplan ist die Koordination zwischen dem Interesse des Bundes an der Erhaltung der BLN-Objekte und den weiteren raumwirksamen Tätigkeiten (u.a. in den Bereichen Siedlungsentwick-

[21] Ausgelöst durch einen Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats hat der Bundesrat das BAFU im Rahmen des Projektes „Wirkungen des BLN“ u.a. damit beauftragt, die gebietsspezifischen Schutzziele zu präzisieren und das BLN besser in den raumwirksamen Politikbereichen zu verankern (BBl 2004 873).

[22] Erläuterungen zum BLN („Grüner Ordner“), Ziff. 5.

lung, Verkehr, Infrastrukturen, Landwirtschaft, Tourismus und Erholung etc.) vorzunehmen.

Die Umsetzung der Schutzziele zu den BLN-Objekten im kantonalen Richtplan ist Teil der landschaftsbezogenen Aufgaben der Kantone (u.a. Festlegung von kantonalen Landschaftsschutz- oder vorranggebieten). Der Richtplan soll einerseits die Akteure der Raumplanung, namentlich die kantonalen und kommunalen Planungsbehörden, über das BLN und die Pflicht zu dessen Berücksichtigung orientieren und andererseits geeignete Handlungsanweisungen geben, sodass bei allen raumwirksamen Vorhaben geeignete Massnahmen zur Berücksichtigung der Schutzziele des Bundesinventars umgesetzt werden.

6.1.2.1 Berücksichtigung in der Ausgangslage und in den Erläuterungen

Die Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung sind, wie auch die Objekte der beiden anderen Bundesinventare nach Artikel 5 NHG, sowohl in der Ausgangslage als auch im Erläuterungstext zum Richtplan aufzunehmen.

Zur Ausgangslage gehört eine kurze Beschreibung des BLN mit Hinweisen auf die gesetzlichen Grundlagen im NHG und in der Verordnung über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (VBLN; SR 451.11) sowie mit weiteren Verweisen:

- Konsultationsmöglichkeit des Bundesinventars (kantonale Fachstelle für Natur und Landschaft);
- Zuständige Fachstelle des Bundes für Natur und Landschaft (BAFU).

Zu den Erläuterungen gehören insbesondere Aussagen zum Stand der rechtsverbindlichen Umsetzung des Inventars im Kanton (z.B. Sicherung durch kantonale oder kommunale Landschaftsschutzgebiete) und zum weiteren Handlungsbedarf insbesondere im Hinblick auf die in den BLN-Objektbeschreibungen enthaltenen Schutzziele.

6.1.2.2 Berücksichtigung im Richtplantext

Der Richtplan muss das BLN mit folgenden Punkten aufnehmen:

Richtungweisende Festlegungen

- Der Erhalt der für die nationale Bedeutung der betroffenen Landschaften und Naturdenkmäler massgebenden Werte und Inhalte ist als Zielvorgabe zu formulieren.
- Der Umgang mit bereits bestehenden Belastungen der BLN-Objekte ist aufzuzeigen.

Abstimmungsanweisungen

- Raumwirksame Vorhaben sind auf mögliche Konflikte mit den Schutzzielen des BLN zu überprüfen. Denkbare Fragestellungen können beispielsweise sein: Beeinträchtigt das Vorhaben die Schutzziele eines BLN-Objektes? Wird das BLN-Objekt durch ein Vorhaben ausserhalb des Perimeters beeinträchtigt? Ist der Eingriff unvermeidlich (Standortgebundenheit)?

- Soll von den Schutzzielen des BLN abgewichen werden, ist eine fachlich kompetente und rechtlich korrekte Abwägung aller Interessen vorzunehmen. Zudem sind bei Bundesaufgaben die von Artikel 6 Absatz 1 NHG geforderten Ersatzmassnahmen mit dem gleichen Planungsstand wie der geplante Eingriff darzustellen.

- Für eine verträgliche räumliche Entwicklung der BLN-Objekte sind geeignete Verfahren und Massnahmen zu bestimmen, z.B. Sicherstellung der entsprechenden Fachkompetenz bei planerischen Aufgaben, Veranstaltung qualifizierter Wettbewerbe unter Einbezug der kantonalen Fachstelle für Natur und Landschaft usw.

6.1.2.3 Berücksichtigung in der Richtplankarte

Damit eine Koordination zwischen den BLN-Objekten und den raumwirksamen Tätigkeiten stattfinden kann, sind die Perimeter der BLN-Objekte als Hinweis oder Ausgangslage, bzw. die Umsetzung durch entsprechende kantonale Instrumente wie Landschaftsschutzgebiete als Festlegung aufzunehmen.

6.1.3 Prüfpunkte des Bundes

Ist das BLN im Richtplan gemäss den Punkten 6.1.2.1 bis 6.1.2.3 vollständig und sachgerecht berücksichtigt, insbesondere was den Umgang mit möglichen Konflikten bzw. die Interessenabwägung zwischen Schutz- und Nutzungsinteressen anbetrifft?

Sind die Objekte des Bundesinventars vollständig in der Richtplankarte aufgenommen und falls nein, weshalb nicht?

Ist bei grenzüberschreitenden Objekten die Abstimmung mit den Nachbarkantonen erfolgt?

Wie setzt der Kanton die Richtplanvorgaben bezüglich BLN bei den Gemeinden durch?

6.1.4 Berücksichtigung des BLN im Rahmen der Nutzungsplanung

Die Schutzziele der BLN-Objekte sind im Zusammenhang mit allen raumwirksamen Vorhaben systematisch als Grundlage beizuziehen. In der Nutzungsplanung sind Bestimmungen aufzunehmen, welche die Erhaltung des nationalen Wertes der Landschaft bzw. des Naturdenkmals programmatisch festhalten und auf eine Interessenabwägung verweisen, die im Falle einer Beeinträchtigung des nationalen Wertes des Objektes vorgenommen werden muss.

6.2 Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung (ISOS)

6.2.1 Generelle Charakterisierung des ISOS

6.2.1.1 Aufnahmekriterien

Das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS; SR 451.12) umfasst 1285 Objekte (Stand 15. Mai 2011) – in der Regel Dauersiedlungen mit mindestens 10 Hauptbauten, die auf der Siegfriedkarte vermerkt und auf der Landeskarte mit Ortsbezeichnung versehen sind –, die vom Bundesrat aufgrund ihrer aussergewöhnlichen Qualitäten als von nationaler Bedeutung eingestuft wurden. Für die nationale Bedeutung des Ortsbilds sind topographische, räumliche und architekturhistorische Qualitäten ausschlaggebend: Das ISOS beurteilt die Ortsbilder in ihrer Gesamtheit bzw. nicht aufgrund der Qualität von einzelnen Bauten, sondern nach dem Verhältnis der Bauten untereinander sowie der Qualität der Räume zwischen den Häusern – Plätze und Strassen, Gärten und Parkanlagen – und dem Verhältnis der Bebauung zur Nah- und Fernumgebung.

6.2.1.2 Erhaltungsziele

Ein Inventar von Ortsbildern, welche meist über mehrere Jahrhunderte entstanden sind, ist eine Momentaufnahme in einem Entwicklungsprozess. Dieser Entwicklungsprozess fördert eine direkte Verbindung zur Planung und führt zur Formulierung von Erhaltungszielen.

Das ISOS schlüsselt jedes Ortsbild in Ortsteile – Gebiete, Baugruppen, Umgebungszonen und Umgebungsrichtungen – auf. Jedem Ortsteil wird ein Erhaltungsziel zugeteilt – Erhalten der Substanz, der Struktur oder des Charakters für die bebauten Gebiete und Erhalten der Beschaffenheit der Eigenschaften für die Umgebungen –, welches Vorschläge zum Bewahren und Gestalten verbindet. Die Umsetzung der Erhaltungsziele soll sicherstellen, dass die wertvollen Eigenheiten des Ortsbildes – und damit seine nationale Bedeutung – ungeschmälert 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.

6.2.1.3 Bedrohungen

Die Siedlungslandschaft der Schweiz ist einem schnellen Wandel unterworfen. Wirtschaftliche und demographische Entwicklungen stellen grosse Herausforderungen dar: Die zunehmende Siedlungsfläche und die fortschreitende Zersiedelung sowie ein akzentuierter Pluralismus im architektonischen Ausdruck bedrohen die historisch bedeutenden und qualitätsvollen Siedlungsräume. Eine unsorgfältige Planung kann nicht nur die Qualität eines einzelnen Ortsteils beeinträchtigen, sondern den nationalen Wert des Gesamtortsbilds bedrohen, indem die strukturelle, funktionale oder visuelle Integrität sowie die Authentizität des Ortsbildes beeinträchtigt werden. Eingriffe, welche die nationale Bedeutung eines Ortsbildes schmälern, sind in der Regel die Folgen ungenügender oder unangepasster raumplanerischer Vorgaben, die von inadäquaten Prinzipen geleitet sind: Die Verbauung von wesentlichen Freiräumen und die unangepasste Verdichtung des Bestands, die Störung der Kohärenz bestehender Quartiere – etwa durch ungeeignete Massstabssprünge oder die Beliebigkeit im architektonischen Ausdruck neuer baulicher Entwicklungen – sowie die mangelnde Beachtung der Qualitäten des öffentlichen Raums können zu schwerwiegenden Beeinträchtigungen der Ortsbilder von nationaler Bedeutung führen. Der sachgerechte Umgang mit wertvollen Ortsbildern ist deshalb eine wesentliche Aufgabe der Raumplanung.

6.2.2 Funktion des Richtplans bei der Berücksichtigung des ISOS

Ziel des ISOS ist es, die Qualitäten, die zum nationalen Wert der bezeichneten Ortsbilder führen, zu erhalten und zu vermeiden, dass ihnen irreversibler Schaden zugefügt wird. Das ISOS soll deshalb bei raumplanerischen Entscheiden im Umfeld von Ortsbildern von nationaler Bedeutung systematisch als Planungsgrundlage beigezogen werden. Der Richtplan soll einerseits die Akteure der Raumplanung, namentlich die kantonalen und kommunalen Planungsbehörden, über das ISOS und die Pflicht zu dessen Berücksichtigung orientieren und andererseits geeignete Handlungsanweisungen geben, sodass bei allen raumwirksamen Vorhaben angebrachte Massnahmen zur Berücksichtigung der Erhaltungsziele und weiterer Planungsempfehlungen des Bundesinventars umgesetzt werden.

6.2.2.1 Berücksichtigung in der Ausgangslage und in den Erläuterungen

Die Ortsbilder von nationaler Bedeutung sind, wie auch die Objekte der beiden anderen Bundesinventare nach Artikel 5 NHG, sowohl in der Ausgangslage als auch im Erläuterungstext zum Richtplan aufzunehmen. Dazu genügen eine kurze Beschreibung des Bundesinventars und folgende Verweise:

- Rechtsgrundlagen des ISOS (Art. 5 NHG; VISOS 451.12);

- Konsultationsmöglichkeit des Bundesinventars (ISOS-Buchreihe; ISOS Punktinventar unter www.geo.admin.ch oder kantonales Geoportal);
- Fachstelle des Bundes für Denkmalpflege, Archäologie und Ortsbildschutz (BAK);
- Kantonale Gesetzgebung;
- Kantonale Fachstelle für Denkmalpflege.

6.2.2.2 Berücksichtigung im Richtplantext

Richtungweisende Festlegungen

- Der Erhalt des nationalen Wertes der Ortsbilder ist als Zielvorgabe zu formulieren.
- Der Grundsatz zur räumlichen Umsetzung der Erhaltungsziele ist zu definieren.

Abstimmungsanweisungen

- Auftrag an die Behörden aller Stufen, raumwirksame Vorhaben auf mögliche Konflikte mit den Erhaltungszielen des ISOS zu überprüfen. Denkbare Fragestellungen können beispielsweise sein: Beeinträchtigt ein Vorhaben die Erhaltungsziele des ISOS? Stört es wichtige Freiräume und Sichtbezüge (Nah- und Fernwirkungen, Silhouetten, Sichtachsen)? Steht es im Widerspruch zu einer bestehenden räumlichen Kohärenz? Ist es massstäblich? Zerstört es für das Ortsbild wesentliche originale Substanz? Zerstört es wichtige Grünräume? Ist das Vorhaben unvermeidlich (Standortgebundenheit)?
- Auftrag an die zuständigen Stellen, insbesondere die Gemeinden, die Erhaltungsziele des ISOS in der Nutzungsplanung umzusetzen. Für eine verträgliche räumliche Entwicklung der Ortsbilder sind geeignete Verfahren und Massnahmen zu bestimmen, z.B. Sicherstellung der entsprechenden Fachkompetenz bei planerischen Aufgaben, Einführung von besonderen Planungspflichten (Gestaltungsberatung, Erstellen von Quartierplänen usw.), Veranstaltung qualifizierter Wettbewerbe unter Einbezug der kantonalen Fachstelle für Denkmalpflege usw.
- Auftrag an die zuständigen Stellen, insbesondere die Gemeinden, bei raumwirksamen Vorhaben in Ortsbildern von nationaler Bedeutung mit der kantonalen Fachstelle für Denkmalpflege frühzeitig in Kontakt zu treten.

6.2.2.3 Berücksichtigung in der Richtplankarte

Das ISOS ist als Ausgangslage kartographisch darzustellen. Auf der Karte ist jedes Ortsbild von nationaler Bedeutung anhand eines Symbols abzubilden. Die relevanten digitalen Grundlagen können aus der offiziellen Publikation des Bundesinventars www.geo.admin.ch[23] übernommen werden.

6.2.3 Prüfpunkte des Bundes

Ist das ISOS im Richtplan gemäss den Punkten 6.2.2.1 bis 6.2.2.3 vollständig und sachgerecht berücksichtigt, insbesondere was die Abstimmung mit raumwirksamen Vorhaben und den Umgang mit möglichen Konflikten betrifft?

Sind die Objekte des ISOS in der Richtplankarte (oder einer Teilkarte) dargestellt?

6.2.4 Berücksichtigung des ISOS im Rahmen der Nutzungsplanung oder anderer Instrumente

Die Erhaltungsziele und zusätzlichen Empfehlungen des ISOS sind im Zusammenhang mit allen raumwirksamen Vorhaben systematisch als Grundlage beizuziehen. Namentlich in der Nutzungsplanung sind Bestimmungen aufzunehmen, welche die Erhaltung des nationalen Wertes des Ortsbilds programmatisch festhalten und auf eine Interessenabwägung verweisen, die im Falle einer Beeinträchtigung des nationalen Wertes des Ortsbilds vorgenommen werden muss.

6.3 Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz (IVS)

6.3.1 Generelle Charakterisierung

6.3.1.1 Aufnahmekriterien

Ins Bundesinventar aufgenommen sind ausschliesslich historische Verkehrswege von nationaler Bedeutung mit sichtbarer historischer Bausubstanz. Die aufgenommenen Wegobjekte sind in zwei Kategorien eingeteilt: Objekte mit der Klassierung „historischer Verlauf mit viel Substanz“ (rund 650 km) und Objekte mit der Klassierung „historischer Verlauf mit Substanz“ (rund 3'100 km). Nicht zum Bundesinventar gehören damit rund 6'800 km Objekte, welche aus verkehrshistorischer Sicht ebenfalls nationale Bedeutung aufweisen, von denen jedoch nur noch der historische Verlauf sichtbar ist.

[23] Vorgesehen auf Sommer 2011.

Das IVS bildet die Gesamtheit aller inventarisierten historischen Verkehrswege. Es besteht einerseits aus dem Bundesinventar und den historischen Verkehrswegen von nationaler Bedeutung. Andererseits gehören zum IVS auch Objekte, welche von den Kantonen als solche von regionaler (voraussichtlich rund 11'500 km) oder lokaler Bedeutung (voraussichtlich rund 25'000 km) bezeichnet worden sind. Diese sind nicht Teil des Bundesinventars. Die Kantone sind mit der Erarbeitung und Rechtsetzung dieser Objekte unterschiedlich weit fortgeschritten. Bis zur Bezeichnung durch den Kanton beruhen die Einträge auf einer provisorischen Einschätzung des Bundes, der diese Informationen für die Beurteilung von Finanzhilfegesuchen (Art. 12 VIVS) und Eingriffen (Art. 7 VIVS) nutzt.

6.3.1.2 Schutzziele

Das Bundesinventar ist ein Linieninventar. Es enthält dabei (beispielsweise entlang einer bestimmten Wegstrecke) viele Teilelemente mit unterschiedlichen Substanzgraden, Zuständen, Bedrohungen und damit unterschiedlichen Erhaltungsansprüchen. Diesem Umstand wird in der Verordnung über das Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz (VIVS) Rechnung getragen. Für Objekte des Bundesinventars wird die Schutzverpflichtung von Artikel 6 NHG konkretisiert und differenziert: Die ungeschmälerte Erhaltung oder jedenfalls grösstmögliche Schonung gilt dabei nicht homogen für die möglicherweise lange Strecke. Der Schutz orientiert sich vielmehr an der Substanz. Dies schlägt sich in einer Klassierung der Schutzziele nach dem Substanzgrad der Verkehrswege nieder (Art. 3 Abs. 4 i.V.m. Art. 6 VIVS). Ein Objekt mit der Klassierung „historischer Verlauf mit viel Substanz“ ist integral ungeschmälert zu erhalten, da es sich dabei um eine Aufreihung einer grossen Anzahl qualitativ hochwertiger Elemente traditioneller Wegsubstanz handelt, welche auch streckenmässig einen grossen Anteil des betroffenen Wegabschnitts ausmachen. Bei den Objekten, welche als solche von „historischem Verlauf mit Substanz“ klassiert sind, handelt es sich um Wegabschnitte, welche nur partiell über qualitativ überdurchschnittliche Substanz verfügen. Daher zielt hier der Schutz nur auf diese noch vorhandenen wesentlichen Substanzelemente.

6.3.1.3 Bedrohungen

Die Bedrohungen lassen sich grob in drei Gruppen einteilen:

1. Vernachlässigung im Unterhalt und Zerfall, vorab infolge Nutzungsaufgabe.

2. Grössere Bauvorhaben (zur Hauptsache Strassenbau, Bahnbau, Meliorationen).

3. Beeinträchtigung durch kleinere, isolierte Eingriffe an Einzelelementen. Solche Bestandteile des Bauwerkes können alleine zwar unbedeutend erscheinen, machen in ihrer Gesamtheit aber oft den Wert des gesamten Wegstücks aus.

Besonders in der dritten Gruppe sind die Veränderungen in der Summe einschneidend, da im Unterschied zu den grösseren Vorhaben keine Bundesstelle beigezogen ist (Mitbericht, Fachstellungnahme) und die Prozesse im Unterschied zur 2. Gruppe oft unbemerkt, aber unaufhaltsam (und auch ohne Ersatzmassnahmen) ablaufen.

Nicht alle Bedrohungen der Objekte sind schwerwiegend. Artikel 7 VIVS hält fest, dass aus der Sicht der Bundesinventare Eingriffe in die Objekte grundsätzlich zulässig sind, wenn sie die Schutzziele nicht beeinträchtigen, also die herausragenden oder massgebenden baulichen Substanzwerte, die gerade zur Aufnahme des Objekts ins Inventar und seiner Klassierung geführt haben, gar nicht berühren. Können Bedrohungen die Substanz der Objekte aber beeinträchtigen, ist eine Interessenabwägung durchzuführen, je nach Schwere des Eingriffs und differenziert nach der Klassierung der Objekte gemäss Artikel 6 VIVS. Ein „Abweichen“ von der ungeschmälerten Erhaltung darf bei Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen bzw. zugelassen werden, wenn das Eingriffsinteresse ebenfalls von nationaler Bedeutung ist und überwiegt. Fehlt es daran, ist der Eingriff unzulässig.

Artikel 6 Absatz 4 VIVS sieht zudem vor, dass sowohl bei geringfügigen als auch bei schwerwiegenden Eingriffen Wiederherstellungs- oder zumindest angemessene Ersatzmassnahmen vorzunehmen sind. In allen Fällen sind auch nach Abwägung der Interessen zulässige Eingriffe grundsätzlich auf ein Mindestmass zu beschränken (Abs. 5).

6.3.2 Funktion des Richtplans bei der Berücksichtigung des Bundesinventars

Der Richtplan hat einerseits aufzuzeigen, wo sich die historischen Verkehrswege des Bundesinventars befinden und welche Substanzwerte diese aufweisen. Überdies hat der Richtplan die Minimalanforderungen zur Berücksichtigung der historischen Verkehrswege festzulegen, d.h. mindestens aufzuzeigen und zu beschreiben, wie der Kanton die Schutzziele des Bundesinventars einzuhalten gedenkt.

6.3.2.1 Berücksichtigung in der Ausgangslage und in den Erläuterungen

Die historischen Verkehrswege des Bundesinventars sind, wie die Objekte der beiden anderen Bundesinventare nach Artikel 5 NHG, sowohl in der Ausgangslage als auch im Erläuterungstext zum Richtplan zu erwähnen. Dazu genügt in der Regel eine kurze Beschreibung des Bundesinventars mit Hinweisen auf die gesetzlichen Grundlagen im NHG und in der VIVS. In der Abstimmungsanweisung ist darzustellen, welcher Handlungsbedarf zur Erhaltung der historischen Verkehrswege im Kanton besteht und mit welchen rechtlichen Mitteln und Prozessen dieser Schutz erreicht werden soll.

Es ist auf folgende Punkte zu verweisen:

- Verweis auf die Rechtsgrundlagen (Art. 5 NHG; VIVS, SR 451.13).
- Verweis auf die Publikation http://ivs-gis.admin.ch
- Verweis auf die zuständige Fachstelle des Bundes nach Artikel 23 NHV.

6.3.2.2 Berücksichtigung im Richtplantext

Richtungweisende Festlegungen

- *Die wichtigsten Schutzziele gemäss VIVS sind zu nennen:* Zielvorgabe ist die Erhaltung der historischen Verkehrswege (Bundesinventar).
- Grundsätze zur räumlichen Umsetzung der Schutzziele.

Abstimmungsanweisungen

- Als Handlungsanweisung an die kantonalen Fachstellen und Gemeinden sind die Voraussetzungen und Anforderungen für die Zulässigkeit von Eingriffen in historische Verkehrswege zu erwähnen (vgl. Art. 6 VIVS, namentlich auch Erläuternden Bericht zur VIVS[24]).
- Programmatisch (textlich) ist im Richtplantext (z.B. Objektblatt, Themenblätter) *auf Ersatzmassnahmen hinzuweisen*, (vgl. insbesondere Art. 7 Abs. 4 VIVS, namentlich auch Erläuternden Bericht zur VIVS).

6.3.2.3 Berücksichtigung in der Richtplankarte

Das Bundesinventar ist als Ausgangslage in der Gesamtübersicht und in Teilkarten kartografisch darzustellen. Die Darstellung muss die für die Einhaltung der Schutzziele und die Eingriffsregelung relevanten unterschiedlichen Substanzgrade deutlich hervorheben. Die entsprechenden digitalen Grundlagen sind in der offiziellen Publikation des Bundesinventars http://ivs-gis.admin.ch vorhanden.

6.3.3 Prüfpunkte des Bundes (bei der Prüfung und Genehmigung des Richtplans)

Ist das Bundesinventar im Richtplan gemäss den Punkten 6.3.2.1 bis 6.3.2.3 vollständig und sachgerecht berücksichtigt, insbesondere was den Umgang mit möglichen Konflikten und die Abstimmung mit raumwirksamen Vorhaben betrifft?

---

[24] http://www.ivs.admin.ch/fileadmin/user_upload/pdf/VIVS/2010_07_09_Materialien-_Erlaeuterungsbericht_D.pdf

Sind alle Objekte des Bundesinventars in der Karte – unterschieden nach den Substanzgraden – dargestellt?

6.3.4 Berücksichtigung im Rahmen der Nutzungsplanung

Die Objekte von nationaler Bedeutung „mit viel Substanz“ und „mit Substanz“ sind mindestens in den Plänen für die Nutzungsordnung und in den relevanten Richtplänen (beispielsweise Schutzzonenplan, Verkehrs(richt)plan oder Landschaftsrichtplan) einzutragen.

Ins Reglement für die Nutzungsordnung sind Schutzbestimmungen aufzunehmen, welche entweder die Objekte im Rahmen der Nutzungsplanung grundeigentümerverbindlich schützen (bei Übernahme der Objekte in den Nutzungsplan) oder aber den Schutz programmatisch festhalten und auf eine Interessenabwägung verweisen, die im Falle eines Eingriffs vorgenommen werden muss (bei Übernahme der Objekte in einen Richtplan).

ANHANG:
FRAGENKATALOG ZUR BESTIMMUNG DES HANDLUNGSBEDARFS AUF KANTONALER UND KOMMUNALER EBENE

Zur Bestimmung eines eventuellen Handlungsbedarfs sind in Anlehnung an den „Dreischritt“ von Artikel 3 RPV (Bestimmung aller relevanten Interessen – Beurteilung bzw. Gewichtung dieser Interessen – möglichst umfassende Berücksichtigung aller Interessen) Fragen wie die folgenden zu beantworten:

Ermittlung der rechtsrelevanten Interessen

Wie wird in unserem Kanton bzw. in unserer Gemeinde sichergestellt, dass bei allen (Bau-)Vorhaben, die zu einer Beeinträchtigung eines Bundesinventar-Objektes – einer Landschaft, eines Naturdenkmals, eines Ortsbilds oder eines historischen Verkehrswegs – führen könnten, dieses Objekt mit seinen Schutzzielen (überhaupt) berücksichtigt wird?

- Sind die kantonalen bzw. kommunalen Objekte der drei Bundesinventare allen Verantwortlichen – in Bau- und Planungsverwaltungen, Fachstellen usw. – (überhaupt) bekannt?
- Werden die Objekte der Bundesinventare bzw. diese selbst in der kantonalen oder kommunalen Bau- und Planungsgesetzgebung erwähnt?
- Wurden die Bundesinventare bei der Erstellung der Richtpläne in adäquater Weise berücksichtigt?

- Sind die Schutzanliegen zwar in die Erstellung der Richtpläne eingeflossen, hat aber noch keine hinreichende Umsetzung in Nutzungs- oder Schutzplanungen stattgefunden?

- Machen die einschlägigen Normen ausreichend klar, dass die zuständigen Behörden die Bundesinventare in „mittelbarer" Weise, d.h. als besondere Form von Konzepten und Sachplänen, mit den Instrumenten des kantonalen und kommunalen Rechts berücksichtigen *müssen*?

Beurteilung bzw. Gewichtung der Interessen

Wie wird in unserem Kanton oder in unserer Gemeinde sichergestellt, dass bei allen Vorhaben, die zu einer Beeinträchtigung eines Bundesinventar-Objektes führen könnten, das Gewicht oder die (immerhin nationale) Bedeutung dieses Objektes bzw. das Interesse an der ungeschmälerten Erhaltung oder jedenfalls grösstmöglichen Schonung des Schutzobjektes adäquat berücksichtigt wird?

- Finden sich entsprechende Normen im Bau- und Planungsrecht oder in der Natur-, Landschafts-, Heimatschutz- und Denkmalpflegegesetzgebung?

- Ist sichergestellt, dass die Schutzziele und damit die Schutzinteressen für die durch ein Projekt bedrohten Objekte sach- und fachgerecht bestimmt und gewichtet werden?

- Werden die kantonalen Fachstellen (für Natur und Landschaft, Heimatschutz und Denkmalpflege ...) und die kantonalen (oder eidgenössischen) Kommissionen für Natur- und Heimatschutz oder für Denkmalpflege rechtzeitig beigezogen?

- Wie wird sichergestellt, dass die Gewichtung der Schutzinteressen für Dritte argumentativ nachvollziehbar bzw. adäquat begründet ist?

Interessenabwägung im engeren Sinne

Wie wird in unserem Kanton oder in unserer Gemeinde sichergestellt, dass bei allen Vorhaben, die zu einer Beeinträchtigung eines Bundesinventar-Objektes führen könnten, die Interessen an der möglichst ungeschmälerten Erhaltung oder jedenfalls grösstmöglichen Schonung dieses Objektes (von immerhin nationaler Bedeutung) möglichst umfassend berücksichtigt werden?

- Wie wird sichergestellt, dass das Schutzinteresse an der Erhaltung und Schonung eines Objektes von nationaler Bedeutung nicht einem eher unbedeutenden Eingriffsinteresse unterliegt?

- Wie wird sichergestellt, dass die Interessenabwägung für Dritte argumentativ nachvollziehbar bzw. adäquat begründet ist?

- Wie wird dafür gesorgt, dass die kantonalen und kommunalen Objekte der Bundesinventare nicht durch die Summe und das Zusammenspiel einer Viel-

zahl von vermeintlich kleinen und unbedeutenden Eingriffen im Verlaufe der Zeit unwiderruflich geschädigt werden?

II. GUTACHTEN

1 HINTERGRUND

Gut dreissig Jahre lang kam, so die herrschende Meinung, den Bundesinventaren nach Artikel 5 NHG (BLN, ISOS, IVS) ausschliesslich dort Bedeutung zu, wo es um die „Erfüllung einer *Bundesaufgabe*“ ging.

Mit dem BGE Rüti (2009) korrigierte das Bundesgericht diese Auffassung und entschied, die Bundesinventare nach Artikel 5 NHG seien *auch* bei der Erfüllung *kantonaler und kommunaler* Aufgaben *von Bedeutung*.

Das Gutachten untersucht mögliche Auswirkungen dieses Entscheids.

2 DIE BUNDESINVENTARE NACH ARTIKEL 5 NHG: BLN, ISOS UND IVS[25]

Es gibt heute drei Bundesinventare, die sich auf Artikel 5 NHG stützen: Die beiden älteren sind das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (VBLN, SR 451.11), 1977 in Kraft getreten, sowie das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung (VISOS, SR 451.12) aus dem Jahre 1981. 2010 ist ein drittes hinzugekommen: das Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz (VIVS, SR 451.13).

- Der BGE Rüti bezieht sich nur auf diese drei Bundesinventare *nach Artikel 5 NHG*.[26] Obwohl er sich explizit mit dem ISOS beschäftigt, ist unbestritten, dass die Ausführungen des Bundesgerichts ebenso für die beiden Schwesterinventare BLN und IVS gelten.

[25] Die Ausführungen dieses Kapitels stützen sich auf Leimbacher, Bundesinventare, 3. A., 15 ff.

[26] Die anderen Bundesinventare stützen sich *nicht* auf Art. 5 NHG, sondern auf die Artikel 18a bzw. 23b und c NHG sowie auf Artikel 11 JSG. Sie kennen die Verknüpfung mit der Erfüllung einer Bundesaufgabe nicht und verpflichten daher ohne jeden Zweifel den Bund, aber auch – und vor allem – die Kantone und Gemeinden, unabhängig davon, ob es um die Erfüllung einer kantonalen bzw. kommunalen oder einer Bundesaufgabe geht. Ja, es ist von Gesetzes wegen in erster Linie Aufgabe der Kantone und Gemeinden, für den Schutz und den Unterhalt der inventarisierten Objekte zu sorgen und rechtzeitig die zweckmässigen Schutz- und Unterhaltsmassnahmen zu treffen und durchzuführen.

2.1 Geltung der Bundesinventare

2.1.1 Bei Erfüllung einer Bundesaufgabe

Das Natur- und Heimatschutzgesetz verpflichtete historisch primär den Bund, bei der Erfüllung von Bundesaufgaben dafür zu sorgen, „dass das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler geschont werden“ und dass, „wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt“, sie gar „ungeschmälert erhalten bleiben“ (Art. 3 Abs. 1 NHG). Diese Grundpflicht galt – und gilt – unabhängig von der „Qualität“ oder der Bedeutung des betroffenen Objektes (Art. 3 NHG).

Daneben und darüber hinaus sollte der Bund bei der Erfüllung seiner Aufgaben aber vor allem auch all jene besonderen Objekte *von nationaler Bedeutung* in ganz speziellem Masse schützen, die in ein Inventar im Sinne von Artikel 5 NHG aufgenommen worden waren. Sie verdienten nicht nur „gewöhnliche“ Schonung oder ungeschmälerte Erhaltung, sondern vielmehr „*in besonderem Masse* die ungeschmälerte Erhaltung oder jedenfalls *grösstmögliche* Schonung“ (Art. 6 Abs. 1 NHG).[27]

„Die Objekte der drei Bundesinventare verdienen gemäss Artikel 6 Absatz 1 NHG «in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung». Nach Artikel 6 Absatz 2 NHG darf «ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung» eines Objektes «nur in Erwägung gezogen werden», wenn dem Eingriff «bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung» zukommen.“[28]

- Dass diese Pflicht nicht nur für den Bund selbst, sondern auch *für die Kantone* galt – und gilt –, *sofern sie Bundesaufgaben erfüllen*, macht Artikel 3 Absatz 1 NHG klar: „Der Bund, seine Anstalten und Betriebe *sowie die Kantone* sorgen bei der Erfüllung der Bundesaufgaben dafür, ...“.[29]

Obwohl der Begriff der Bundesaufgabe nach wie vor nicht eindeutig klar ist und zu Diskussionen Anlass geben kann,[30] muss er für die Belange dieses Gutachtens nicht näher untersucht werden.

Diese kurze Zusammenfassung aus der oben wiedergegebenen „Empfehlung“ mag genügen:

---

[27] Hervorhebungen hinzugefügt.

[28] ARE/ASTRA/BAFU/BAK, Empfehlung, Ziffer 2.1.

[29] Vgl. Grundlagen Landschaftskonzept Schweiz (LKS), 77 f.; Hervorhebung hinzugefügt.

[30] In ihrer aktuellen Dissertation hält Nina Dajcar die bundesgerichtliche Praxis zur „Erfüllung einer Bundesaufgabe“ wie folgt fest: „Auch nach einem kurzen Überblick über die bundesgerichtliche Praxis zeigt sich kein klares Bild davon, wann eine «Erfüllung einer Bundesaufgabe» vorliegt“; Dajcar, Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes, 36.

„Zu den Bundesaufgaben nach Artikel 2 NHG zählen insbesondere: die Planung, Errichtung und Veränderung von Bauten und Anlagen durch den Bund, die Erteilung von Konzessionen und Bewilligungen sowie die Gewährung von Beiträgen.

Für die Erfüllung gewisser Bundesaufgaben (und die dabei anwendbare qualifizierte Interessenabwägung nach Art. 6 Abs. 2 NHG) sind die Kantone zuständig. Zu nennen sind z.B. die Erteilung von Ausnahmebewilligungen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone oder für Rodungen, die Erteilung von Baubewilligungen für Mobilfunkanlagen innerhalb der Bauzone, fischereirechtliche Bewilligungen für technische Eingriffe in Gewässern oder die Anwendung der Bestimmungen über den Schutz von Ufervegetation, Mooren und anderen Biotopen. Die kantonale bzw. kommunale Richt- und Nutzungsplanung ist hingegen in der Regel keine Bundesaufgabe[31]*.“*[32]

2.1.2 Bei Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben

Gestern:
Mit der tradierten Anknüpfung des Schutzes von Inventarobjekten von „nationaler Bedeutung“ an die „Erfüllung einer Bundesaufgabe“ blieb diesen Objekten bei der Erfüllung von *kantonalen und kommunalen* Aufgaben *bis anhin* der Schutz durch die drei Inventare (BLN, ISOS, IVS) vorenthalten – mit der mehr als eigenartigen Konsequenz, dass ein Eingriff unter Umständen unzulässig sein konnte, wenn er bei Erfüllung einer Bundesaufgabe erfolgen sollte, nicht aber, wenn *der genau gleiche Eingriff* Resultat der Erfüllung einer kantonalen oder kommunalen Aufgabe war.

Heute:
Wie das Bundesgericht im Entscheid Rüti klar festhält, ist diese dem *umfassenden* Schutz der Bundesinventarobjekte abträgliche beschränkte Auffassung der Schutzverpflichtung durch die Inventare nicht (länger) haltbar. Vielmehr sind die „Bundesinventare nach Artikel 5 NHG“ *heute* klarerweise auch *ausserhalb* der Erfüllung einer Bundesaufgabe, bei der Erfüllung *kantonaler und kommunaler*[33]

---

31 Vgl. Jud, Bundesinventare nach Art. 5 NHG, 4.

32 ARE/ASTRA/BAFU/BAK, Empfehlung, Ziffer 1.2.

33 Leider – angesichts der verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen und der Organisationsautonomie der Kantone aber nachvollziehbar – finden die *Gemeinden* bzw. deren Pflicht zum Schutz der Inventarobjekte in Gesetz und Verordnung keine ausdrückliche Erwähnung. Daraus darf aber keineswegs der Schluss gezogen werden, diese seien für sie irrelevant. Ganz im Gegenteil: Ein Grossteil der Schutzaufgaben muss von den Gemeinden erfüllt werden. Dies nicht zuletzt dort, wo sie über die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit von Eingriffen in Schutzobjekte (etwa im Rahmen von Baubewilligungsverfahren) zu entscheiden haben. Das Bundesgericht hat zudem unmissverständlich festgehalten, dass sich die Gemeinden nicht hinter einer eventuellen Untätigkeit der kantonalen Behörden verstecken dürfen. Selbst wenn ein Kanton seinen Aufgaben nicht bzw. nicht rechtzeitig nachkommt, haben die Gemeinden im Rahmen ihrer Möglichkeiten für den Schutz der Objekte zu sorgen; vgl. dazu den Entscheid des Bundesgerichts vom 21. Januar 1999 in URP/DEP 1999 251, E. 2b.

Aufgaben, *von Bedeutung*. In erster Linie handelt es sich dabei um kantonale bzw. kommunale Aufgaben der *Richt- und Nutzungsplanung*.

- Für diese Untersuchung ist somit vor allem von Interesse, welche Bedeutung die Bundesinventare *nach dem BGE Rüti im Rahmen der Richt- und Nutzungsplanung* haben sollten.

3 DER BGE RÜTI

Der vollständige Text des BGE Rüti findet sich im Anhang. Der folgende kurze Überblick gibt die zentralen Punkten des Entscheids wieder. Ihnen gilt der weitere Verlauf der Untersuchung.

Im BGE Rüti führte das Bundesgericht unter anderem aus:

- Auch bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben seien Bundesinventare wie das ISOS von Bedeutung.

- Diese Bundesinventare kämen ihrer Natur nach Sachplänen und Konzepten im Sinne von Artikel 13 RPG gleich.

- Die Kantone berücksichtigten die Bundesinventare als besondere Form von Konzepten und Sachplänen im Speziellen (Art. 6 Abs. 4 RPG), wenn sie im Rahmen der allgemeinen Planungspflicht (Art. 2 RPG) die Planungsgrundlagen in ihrer Richtplanung im Allgemeinen festlegten (Art. 6 RPG).

- Aufgrund der Behördenverbindlichkeit der Richtplanung (Art. 9 RPG) fänden die Schutzanliegen des Bundesinventars auf diese Weise Eingang in die Nutzungsplanung (Art. 14 ff. RPG), insbesondere in die Ausscheidung von Schutzzonen (Art. 17 Abs. 1 RPG) und in die Anordnung von anderen Schutzmassnahmen (Art. 17 Abs. 2 RPG).

- Die derart ausgestaltete Nutzungsplanung sei auch für die Eigentümer verbindlich.

- Insoweit bestehe für die Kantone (und Gemeinden) eine Pflicht zur Berücksichtigung von Bundesinventaren.

- Die Pflicht zur Beachtung finde zum einen ihren Niederschlag in der Anwendung der die Schutzanliegen umsetzenden (Nutzungs-)Planung.

- Zum andern müssten die im Einzelfall erforderlichen Interessenabwägungen im Lichte der Heimatschutzanliegen vorgenommen werden.

- Das sei insbesondere der Fall, wenn – wie in Rüti – von der Grundnutzungsordnung abgewichen werden solle.[34]

[34] BGE 135 II 209, E. 2.1. Eine Bestätigung dieses Urteils findet sich im Entscheid Walzmühle, Frauenfeld, Urteil 1C_470/2009 vom 3. Mai 2010, E. 3.3.

4 DISKUSSION DES BGE RÜTI

Die *für die Kantone und Gemeinden wichtigste Neuerung des BGE Rüti* liegt darin, dass die Bundesinventare nach Artikel 5 NHG künftig auch bei der Erfüllung von *kantonalen und kommunalen* Aufgaben „von Bedeutung“ sind.[35]

Die Arbeitshypothese für dieses Gutachten lautet: „Der BGE Rüti *muss* einen Unterschied machen.“

Von Interesse ist im Folgenden, welche Schlüsse sich aus diesem ersten Entscheid,[36] der den Bundesinventaren auch bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben Bedeutung zuweist, ziehen lassen.

Da der BGE Rüti auf die *Anerkennung* des Wertes, der Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit der inventarisierten Landschaften und Naturdenkmäler, Ortsbilder und historischen Verkehrswege *von nationaler Bedeutung* auch bei der Erfüllung *kantonaler und kommunaler Aufgaben* zielt, darf angenommen werden,

- dass die Kantone und Gemeinden *nach* dem BGE Rüti verpflichtet sind, sich auch in Gebieten, in denen sie sich bislang mehr oder weniger ohne Vorgaben des Bundesrechts bewegen konnten – nämlich bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben –, nun ebenfalls an der von den Bundesinventaren nach Artikel 5 NHG vorgegebenen Wertigkeit und dem besonderen Gewicht dieser Objekte zu orientieren. Sie müssen deren Schutz an der Leitidee der ungeschmälerten Erhaltung, jedenfalls aber der grösstmöglichen Schonung (Art. 6 Abs. 1 NHG) orientieren – *so wie sie dies bislang gemacht haben, wenn es um die Erfüllung einer Bundesaufgabe ging*;

- dass die Kantone und Gemeinden das, was sie bisher zum Schutz von Inventarobjekten gemacht haben, sofern diese bei *Erfüllung einer Bundesaufgabe* bedroht waren, künftig grundsätzlich auch tun müssen, wenn es um die Erfüllung *kantonaler oder kommunaler Aufgaben* geht.[37]

---

[35] BGE 135 II 209, E. 2.1.

[36] Im Entscheid Walzmühle, Frauenfeld, Urteil 1C_470/2009 vom 3. Mai 2010, E. 3.3, wird der BGE-Entscheid lediglich bestätigt.

[37] Im Sinne einer Analogie sei ein Zitat von Axel Honneth, Anerkennung als Ideologie, 128, wiedergegeben. Liest man es im Hinblick auf den neuen bzw. verstärkten Schutz der Bundesinventarobjekte, auf die Anerkennung dieser Objekte als „Valeur“ im Rahmen der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben, dann können seine Ausführungen vielleicht nicht nur als Leitfaden für das Verhältnis zu anderen Menschen, sondern auch für den „Umgang“ mit und die „Behandlung“ von Objekten von nationaler Bedeutung dienen:
„... dass die Anerkennung sich nicht in blossen Worten oder symbolischen Äusserungen erschöpfen darf, sondern mit beglaubigenden *Handlungen* einhergehen muss. Ein Akt der Anerkennung ist gewissermassen unvollständig, solange er nicht in *Verhaltensweisen* mündet, die den artikulierten Wert auch tatsächlich zum Ausdruck bringen. (...) Rechtsbestimmungen müssen sich ändern, (...) materielle Umverteilungen müssen vorgenommen werden, wenn neue Weisen der generalisierten Anerkennung

Wenn sich daher in einem Kanton oder einer Gemeinde beim Schutz, bei der Erhaltung und Schonung von Bundesinventarobjekten im Vergleich zu den letzten dreissig Jahren *nach* dem BGE Rüti nichts ändern bzw. der Schutz nicht stärker werden sollte, dann wurde den Objekten entweder immer schon jene Beachtung geschenkt, die ihnen der BGE Rüti zukommen lassen will, oder der BGE Rüti macht – und das scheint wahrscheinlicher – fälschlicherweise (noch) keinen Unterschied.

4.1 Anwendung und Bedeutung der Bundesinventare

4.1.1 Auf welchem Weg finden die Bundesinventare Anwendung bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben?

Das Bundesgericht hat in seinem BGE Rüti die Geltung der Bundesinventare *nicht* direkt und ohne Weiteres auf die Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben ausgedehnt. Es geht anders, indirekter vor und macht gleichsam einen kleinen Umweg, um den *Schutz*, den die Bundesinventare nach Artikel 5 NHG bei der Erfüllung von Bundesaufgaben bieten, auch bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben zum Tragen zu bringen:

Zuerst skizziert und verortet das Bundesgericht im BGE Rüti die Bundesinventare im Rahmen der verfassungsmässigen Zuständigkeitsordnung kurz und weist auf den besonderen Schutz hin, den Inventarobjekte gemäss dem Natur- und Heimatschutzgesetz geniessen: „Durch die Aufnahme eines Objektes von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes wird dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient (Art. 6 Abs. 1 NHG).“[38]

Damit ist gesetzt, *dass* die Inventarobjekte nach ganz besonderem Schutz verlangen. Allerdings macht das Gericht gleich im Anschluss daran eine wichtige Differenzierung: „Diese Schutzbestimmung gilt indes, wie Art. 6 Abs. 2 NHG

---

gesellschaftlich durchgesetzt worden sind.
Daher muss an der Glaubwürdigkeit sozialer Anerkennung neben der evaluativen Komponente auch eine zweite, materielle Komponente berücksichtigt werden, die je nach dem Komplexitätsgrad der sozialen Interaktion entweder in *angemessenen Verhaltensweisen* oder in *entsprechenden institutionellen Massnahmen* besteht: Glaubwürdig wird eine veränderte Form der sozialen Anerkennung nicht nur dann sein, wenn sie in evaluativer Hinsicht rational ist, sondern darüber hinaus auch noch die Voraussetzung erfüllt, der neuen Werteigenschaft in materieller Hinsicht gerecht zu werden – *etwas an der physischen Welt von Verhaltensweisen oder institutionellen Gegebenheiten muss sich geändert haben, wenn der Adressat tatsächlich davon überzeugt sein soll, dass er in neuer Hinsicht anerkannt wird*“; Hervorhebungen hinzugefügt.
Honneth verweist auf John L. Austin, Zur Theorie der Sprechakte, wonach bestimmte performative Äusserungen nur dann als „geglückt“ oder vollendet gelten können, wenn sich in ihrer Folge „dies oder jenes“ *getan* hat.

[38] BGE 135 II 209, E. 2.1.

festhält, lediglich bei der Erfüllung von Bundesaufgaben (Art. 2 und 3 NHG) *in unmittelbarer Weise*."[39]

Jetzt wissen wir, dass dieser besondere Schutz nur „in unmittelbarer Weise" greift, wenn das Inventarobjekt *durch die Erfüllung einer Bundesaufgabe* bedroht ist. Mit anderen Worten: In diesen Fällen greifen die Bundesinventare nach Artikel 5 NHG bzw. die Verordnungen (VIVS, VISOS, VBLN) *direkt* „als" Bundesinventare.

„Bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben", so das Bundesgericht weiter, „– wozu im Grundsatz die Nutzungsplanung zählt – wird der Schutz von Ortsbildern durch kantonales (und kommunales) Recht gewährleistet. Dies ergibt sich verfassungsrechtlich aus Art. 78 Abs. 1 BV, wonach die Kantone für den Natur- und Heimatschutz zuständig sind (...)."[40]

Mit anderen Worten: Bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben wird der Schutz von Inventarobjekten *nicht* in unmittelbarer Weise durch die Bundesinventare „als" Bundesinventare gewährleistet, sondern eben durch kantonales und kommunales Recht.

Und gerade in dem Moment, wo man nach diesen Ausführungen des Bundesgerichts zur Überzeugung gelangen könnte, die Bundesinventare nach Artikel 5 NHG seien also – wie bisher – bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben eben doch bedeutungslos, hält das Bundesgericht explizit fest:

- „Auch bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben sind indessen Bundesinventare wie das ISOS *von Bedeutung*."[41]

Es entsteht somit eine Spannung zwischen: „gilt indes ... lediglich bei der Erfüllung von Bundesaufgaben ... *in unmittelbarer Weise*" und „(a)uch bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben ... indessen ... von Bedeutung".

- Daraus lässt sich der Schluss ziehen, das Bundesgericht unterscheide zwischen einer „unmittelbaren" und einer „mittelbaren" Geltung bzw. Bedeutung der Bundesinventare.

„Die Bundesinventare nach Art. 5 NHG gelten bei der Erfüllung von Bundesaufgaben in unmittelbarer, bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben hingegen in mittelbarer Weise."[42]

[39] Ebenda; Hervorhebung hinzugefügt.
[40] Ebenda.
[41] Ebenda; Hervorhebung hinzugefügt.
[42] ARE/ASTRA/BAFU/BAK, Empfehlung, Ziffer 3.

4.1.2 Zur unmittelbaren und mittelbaren Geltung oder Bedeutung der Bundesinventare

Der erste Abschnitt des Natur- und Heimatschutzgesetzes ist auf „Naturschutz, Heimatschutz und Denkmalpflege *bei Erfüllung von Bundesaufgaben*“ ausgerichtet.

Dort finden sich der Artikel 5 NHG, auf den der Bundesrat sich beim Erlass der drei hier interessierenden Bundesinventarverordnungen stützt, sowie Artikel 6 NHG, die Verpflichtung zum besonderen Schutz der Objekte von nationaler Bedeutung.

Wie der ganze erste Abschnitt des Natur- und Heimatschutzgesetzes nimmt auch Artikel 6 NHG somit Bezug auf *die Erfüllung einer Bundesaufgabe*,[43] sei es durch den „Bund, seine Anstalten und Betriebe“ selbst oder eben *durch die Kantone und die Gemeinden*:

- Erfüllen Kantone und Gemeinden eine Bundesaufgabe, gelten die Verordnungen zu den Bundesinventaren für sie daher in *direkter*, in *unmittelbarer* Weise. Den Objekten der Bundesinventare muss durch die Kantone und die Gemeinden der gleiche Schutz zukommen, wie wenn die Bundesaufgabe durch den Bund selbst erfüllt würde.

- Eine *indirekte* oder *mittelbare* Geltung der Bundesinventare (in einem allgemeineren Sinne) für die Kantone und Gemeinden zum Schutz der *Objekte* der Bundesinventare entsteht nun dort, wo *andere* Normen – also gerade *nicht* die angesprochenen Bundesinventarverordnungen selbst – die Kantone und Gemeinden zum Schutz der in die Bundesinventare aufgenommenen *Objekte* von nationaler Bedeutung verpflichten, obwohl sie *keine* Bundesaufgaben erfüllen.

Anders gesagt: Geht man mit dem Bundesgericht davon aus, der Schutz von Inventarobjekten durch die Bundesinventare bzw. die Bundesinventarverordnungen greife lediglich bei der Erfüllung von Bundesaufgaben in *unmittelbarer* Weise, dann braucht es einen anderen Pfad, auf dem der Schutz, den die Bundesinventare bei Erfüllung von Bundesaufgaben *direkt* gewähren, auf *indirekte, mittelbare* Art und Weise zum Tragen kommen kann. Der Inhalt der Bundesinventare muss gleichsam in ein anderes (verbindliches) Gefäss gegossen werden oder in anderer Gestalt daherkommen.

Dieses Gefäss ist in concreto die Qualifikation von Bundesinventaren *als besondere Form von Konzepten und Sachplänen im Sinne des Artikels 13 RPG* durch das Bundesgericht:

„Auch bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben sind indessen Bundesinventare wie das ISOS[44] von Bedeutung. *Ihrer Natur nach kommen sie Sachplänen und Konzepten im Sinne von Art. 13 RPG (SR 700) gleich.* Im Rahmen der allgemeinen Planungspflicht der Kantone (Art. 2 RPG) legen diese

[43] Leimbacher, Kommentar NHG, Art. 6, Rz. 2; derselbe, Bundesinventare, 3. A., 67 f.
[44] Gleiches gilt für das BLN und das IVS.

die Planungsgrundlagen in ihrer Richtplanung im Allgemeinen fest (Art. 6 RPG) und berücksichtigen die Bundesinventare als besondere Form von Konzepten und Sachplänen im Speziellen (Art. 6 Abs. 4 RPG).“[45]

Und so, „als besondere Form von Konzepten und Sachplänen“ – also gerade *nicht* „als“ Bundesinventar-Verordnungen –, kommt den Bundesinventaren *indirekt* Bedeutung zu und sind „die Bundesinventare“ bzw. der durch sie verkörperte Schutzauftrag von den Kantonen und Gemeinden auch bei Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben *mittelbar* zu berücksichtigen.

Einfallstor für diese *mittelbare* Verpflichtung der Kantone (und Gemeinden) ist *die Raumplanung*, insbesondere Artikel 6, Grundlagen, RPG: Gemäss Absatz 1 bestimmen die Kantone für „die Erstellung ihrer Richtpläne ... in den Grundzügen, wie sich ihr Gebiet räumlich entwickeln soll“, und gemäss Absatz 4 berücksichtigen sie dabei „die Konzepte und Sachpläne des Bundes“.

In groben Zügen orientiert sich diese *mittelbare* Geltung der Bundesinventare via Raumplanung bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben an den Schritten, die Bühlmann skizziert: „Die planerischen Anweisungen des Bundes fliessen als *Grundlagen* im Sinne von Art. 6 Abs. 4 in den Richtplan ein. Gestützt darauf zeigen die Kantone die Konsequenzen für die Aufgabenerfüllung durch die Kantone und Gemeinden auf, sie treffen ergänzende Vorkehrungen und formulieren die erforderlichen Koordinationsschritte.“

Und Bühlmann fährt – für die hier zu beantwortende Frage nach der (Art und Weise der) *Beachtung, wie sie der BGE Rüti vorschreibt*, von Interesse – fort: „Inwieweit die Anordnungen des Bundes zu übernehmen sind, hängt von der rechtlichen Bindungswirkung der jeweiligen Bundesaufgabe ab. Bei umfassender verfassungsrechtlicher Zuständigkeit des Bundes (beispielsweise im Bereich der Eisenbahnen) ist der Kanton verpflichtet, den planerischen Anordnungen des Bundes Folge zu leisten und die hierfür nötigen planerischen Vorkehren und Beschlüsse zu treffen (Art. 23 RPV). In den übrigen Fällen sind die Anordnungen des Bundes als Interessensbekundungen zu verstehen und entsprechend bei der Abwägung zu berücksichtigen.“[46]

In den drei Bundesinventarverordnungen hat diese vom Bundesgericht im BGE Rüti postulierte Bedeutung der Bundesinventare bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben sowie die vom ihm sanktionierte Verpflichtung der Kantone (und Gemeinden), die Bundesinventare zu *berücksichtigen*, unterdessen ihren (deklaratorischen[47]) Niederschlag gefunden:[48] Die Kantone müssen die Bundesinventare bei der Erstellung ihrer Richtpläne nach den Artikeln 6–12 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 berücksichtigen.

---

[45] BGE 135 II 209, E. 2.1; Hervorhebung hinzugefügt.

[46] Bühlmann, Kommentar RPG, Art. 13, Rz. 48. Hervorhebung hinzugefügt. Auf die Berücksichtigung im Sinne einer Interessenbekundung wird zurückzukommen sein.

[47] Die Verpflichtung bestand schon vorher bzw. bestünde auch ohne die ausdrückliche Erwähnung der Berücksichtigungspflicht in den Verordnungen.

[48] Vgl. Art. 9 VIVS, Art. 4a VISOS sowie Art. 2a VBLN.

„Wenn es sich nicht um die Erfüllung einer Bundesaufgabe handelt, kommt den Bundesinventaren zwar keine unmittelbare, aber doch eine mittelbare Geltung zu. Die Bundesinventare nach Artikel 5 NHG sind somit bei Erfüllung raumwirksamer Aufgaben immer zu beachten.“[49]

4.1.3 Zur Bedeutung der Bundesinventare bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben

Wie soeben gesehen, hat das Bundesgericht im BGE Rüti den Bundesinventaren nach Artikel 5 NHG auch bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben *Bedeutung zugesprochen* oder sagt, diese seien zu *berücksichtigen*.

Dieser Schritt bzw. die Tatsache, *dass* die Bundesinventare auch bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben *von Bedeutung bzw. zu berücksichtigen sind*, ist von zentraler Wichtigkeit. Ja, dieser Schritt ist wohl entscheidender als die Antwort auf die Frage, *welche* Bedeutung (genau) die Bundesinventare bei der Erfüllung jener Aufgaben haben – auch wenn diese Frage selbstverständlich nicht völlig ausser Acht gelassen werden darf.

Wie in dem oben in einer Fussnote wiedergegebenen längeren Zitat von Axel Honneth zum Ausdruck kommt, ist nämlich der Schritt von der Nichtbeachtung zur Anerkennung, jener von der Bedeutungslosigkeit zur Bedeutung, vom Non-Valeur zum Valeur der zentrale und entscheidende Schritt zur Veränderung der herrschenden Zustände. Ist dieser Schritt erst einmal gemacht – und das Bundesgericht hat dies in seinem BGE Rüti getan –, dann kann *die Bedeutung* nähere Gestalt annehmen: Die Bedeutung der *Bedeutung* wird von Fall zu Fall, von Entscheid zu Entscheid, durch Lehre und Praxis konkretisiert und differenziert und sie kann vor allem erst nach diesem ersten Schritt auch beginnen zu *wachsen*. Denn fehlt es an jeglicher Bedeutung, fragt niemand nach, an welcher Bedeutung es denn fehle.

Von *welcher* unmittelbaren Bedeutung die Bundesinventare „als“ Sachpläne und Konzepte sein sollen oder müssen, dazu äussert sich das Bundesgericht im BGE Rüti selbst nicht. Gewisse Schlüsse lassen sich jedoch trotzdem ziehen:

- Die vom Bundesgericht anerkannte und angemahnte *Bedeutung* der Bundesinventare *muss zum Schutz der Objekte dieser Inventare beitragen*.

- Die Bedeutung der Bundesinventare bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben muss sich an jenem Schutz orientieren, den die Objekte geniessen, wenn die Erfüllung einer Bundesaufgabe zur Diskussion steht.

- Die zuständigen kantonalen und kommunalen Instanzen müssen die Bundesinventare daher in ihrer Arbeit und bei ihren Entscheidfindungen dergestalt

[49] ARE/ASTRA/BAFU/BAK, Empfehlung, Ziffer 3.2.

„beachten“ bzw. „berücksichtigen“, dass daraus ein Schutz der Objekte resultiert. Gelingt dies nicht, war die Berücksichtigung ungenügend.

- Die jeweils Zuständigen müssen sich fragen: „Was müssen wir tun, damit die Objekte im Sinne der Bundesinventare geschützt sind?“[50] Dabei handelt es sich um die grundsätzlich gleiche Frage, die sich die Kantone und Gemeinden immer schon stellen mussten, wenn es um den Schutz dieser Objekte bei der *Erfüllung von Bundesaufgaben* ging.

- Am einfachsten ist die Frage nach der Bedeutung der Bundesinventare in unspezifischer Hinsicht zu beantworten, wenn es um den konkreten Schutz eines Objektes in einem *Einzelfall* geht, wenn also ein Bundesinventarobjekt beispielsweise durch ein Bauprojekt bedroht ist. Die Zuständigen müssen alle relevanten Interessen und Normen, auch solche des kantonalen oder kommunalen Rechts zum Schutz wertvoller Objekte, beachten und sie müssen insbesondere das Schutzinteresse, das Interesse an der ungeschmälerten Erhaltung bzw. grösstmöglichen Schonung dieses Objektes in die je notwendigen Interessenabwägungen einbringen und sie lege artis gegen das Eingriffsinteresse abwägen.

- Eine Stufe höher, in der *Nutzungsplanung*, drängt es sich auf, die Schutzwürdigkeit und die Schutzbedürftigkeit der Objekte im Sinne der Inventare in geeigneter Weise in die Nutzungsplanung einfliessen zu lassen. Es muss insbesondere verhindert werden, dass auf der Ebene der Nutzungsplanung Entscheide gefällt werden, die eine mit den Bundesinventaren nicht vereinbare Nutzung als zulässig erklären.[51]

- Im planerischen Stufenbau findet sich über der Nutzungsplanung die *Richtplanung*. Die zuständigen kantonalen Instanzen müssen sich im Nachgang zum BGE Rüti daher hinsichtlich der in die Bundesinventare aufgenommenen Objekte von nationaler Bedeutung die Frage stellen, was auf dieser Ebene zu tun ist, damit die Objekte im Sinne der Bundesinventare auch bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben geschützt werden können bzw. damit ihnen auch im Rahmen der Richtplanung „Bedeutung“ für diese Aufgaben zukommt.

- Da die Bundesinventare schon bisher – im Hinblick auf den Schutz ihrer Objekte bei der Erfüllung von Bundesaufgaben – in die Richtplanung einfliessen mussten, stehen die mit der Richtplanung Beauftragten nicht vor einer gänzlich unbekannten Aufgabe: Sie müssen sich nun die Frage stellen, ob die bisherige Art und Weise der Berücksichtigung genügt, um den Bundesinventaren

---

[50] Das ist nicht gleichbedeutend mit der Frage nach einem absoluten Schutz, den die Bundesinventare nach Artikel 5 NHG bekanntlich gar nicht versprechen oder fordern. Vgl. jedoch beispielsweise das Schutzziel gemäss Art. 4 HMV und FMV:„Die Objekte *müssen* ungeschmälert erhalten werden“ – im Gegensatz zu Art. 4 Abs. 1 Auenverordnung: „Die Objekte *sollen* ungeschmälert erhalten werden“; Hervorhebungen hinzugefügt.

[51] Dies war die Ausgangslage im BGE Rüti, wo der umstrittene Gestaltungsplan gemäss Bundesgericht „die planerisch und demokratisch abgestützte Grundordnung ihres Sinngehalts entleert“ hätte – so BGE 135 II 209, E. 5.2.

auch bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben „Bedeutung“ zu verleihen – oder ob nach mehr oder anderem verlangt ist.[52]

- Da der kantonale *Richtplan* die zur Verwirklichung der angestrebten räumlichen Ordnung erforderlichen Tätigkeiten und den Rahmen zu deren gegenseitiger Abstimmung festlegt und er durch seine Anweisungen die Koordination mit den Sachplanungen des Kantons, mit den regionalen Planungen *und mit den Nutzungsplanungen der Gemeinden* sicherstellen soll, wird es künftig unabdingbar sein, in diesem Rahmen nun auch die Bundesinventare „als“ Sachpläne und Konzepte zu berücksichtigen.[53]

Es ist hier jedoch nicht der Ort, den Kantonen konkretere Vorgaben machen zu wollen.[54] Zudem ist der Autor weder Raum- noch Richtplaner. In der parallel zur Erarbeitung dieses Gutachtens von den Bundesämtern für Kultur, für Raumentwicklung, für Strassen und für Umwelt entstandenen „Empfehlung zur Berücksichtigung der Bundesinventare nach Artikel 5 NHG in der Richt- und Nutzungsplanung“ wurde jedoch versucht, einige konkretere und hilfreiche Hinweise dar-

---

[52] Im „Leitfaden für die Richtplanung“ heisst es: „Der Richtplan dient der räumlichen Ordnung, der Koordination und der Vorsorge.
- Er zeigt, wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende räumliche Entwicklung und den nachhaltigen Schutz der Umwelt aufeinander abgestimmt werden.
- Er bestimmt die Richtung der weiteren Planung und Zusammenarbeit, insbesondere durch Festlegung der wesentlichen Elemente der vom Kanton angestrebten räumlichen Entwicklung (z.B. Konzepte, Grundsätze u.a.) sowie durch Vorgaben für die Abstimmung der Bodennutzungen und für die Koordination der einzelnen Sachbereiche, und bezeichnet die dafür notwendigen Schritte.
- Er gibt den planenden Gemeinwesen aller Stufen verbindliche Vorgaben für die Ausübung ihres Planungsermessens.
Der Richtplan ist dem Wesen nach ein Konzept- und Koordinationsplan. Er steht somit zwischen Leitbild und Nutzungsplan. Er bestimmt die Richtung der weiteren Planung und Zusammenarbeit aufgrund einer umfassenden Interessenabwägung und legt die dazu erforderlichen Massnahmen fest“; ARE, Leitfaden für die Richtplanung, 5.

[53] ARE, Leitfaden für die Richtplanung, 6. Vgl. dort auch 8, wo es heisst: „Der Richtplan dient damit als Richtschnur für die Ausübung des planerischen Ermessens in der weiterführenden Planung (*Nutzungsplanung*, Sach- und Objektplanung) sowie *für die Bewilligung und Realisierung von raumwirksamen Vorhaben*. *Er setzt zugleich den Rahmen, mit dem konkrete Projekte gesamthaft auf ihre räumliche Einbettung und Verträglichkeit beurteilt werden können.* Nicht jedes konkrete Projekt muss Gegenstand des Richtplans werden, aber das Projekt sollte aufgrund des Richtplanes in bezug auf seine räumliche Wirkung beurteilt werden können“; Hervorhebungen hinzugefügt.

[54] Erwähnt sei immerhin, dass der Schutz der Inventarobjekte nicht nur über die Nutzungsplanung bzw. über Massnahmen wie Schutzverordnungen oder Schutzverfügungen erfolgen kann. Den Kantonen und Gemeinden ist es durchaus unbenommen, den Bundesinventaren beispielsweise durch entsprechende Vorgaben in der kantonalen oder kommunalen Natur- und Heimatschutz- bzw. Denkmalpflegegesetzgebung Beachtung zu schenken und Bedeutung zu verleihen.
Vgl. zu solchen Möglichkeiten beispielsweise Art. 20 und 45 Abs. 2 des freiburgischen Gesetz über den Schutz der Kulturgüter vom 7. November 1991 (SGF 482.1) oder Art. 20 sowie 59 des freiburgischen Raumplanungs- und Baugesetzes (RPBG) vom 2. Dezember 2008 (SGF 710.1).

auf zu geben, was die Kantone tun könnten bzw. sogar müssten, um dem BGE Rüti gerecht zu werden.

Festgehalten sei an dieser Stelle nochmals:

- Wenn die konkrete Berücksichtigung der Bundesinventare bei der Erstellung der Richtpläne *nicht* dazu führt, dass beispielsweise kommunale Nutzungsplanungen an die Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit der Bundesinventarobjekte angepasst werden oder dass in einem Einzelfall das Schutzinteresse überwiegt, damit die Inventare *für den Schutz der Objekte wirklich von Bedeutung sind*, dann ist die Berücksichtigung fehlerhaft. Denn der BGE Rüti muss einen Unterschied machen.

4.2 Die Bundesinventare als Sachpläne und Konzepte nach Artikel 13 RPG

Das Bundesgericht hat den Bundesinventaren nach Artikel 5 NHG bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben nicht „als“ Bundesinventare, sondern „als“ Sachpläne und Konzepte Bedeutung zuerkannt. Dieser unmittelbare Schutz der Inventarobjekte via die Raumplanung verdient etwas nähere Beachtung – zumal die Wahl dieses Weges nicht auf ungeteilte Zustimmung gestossen ist.

Wie bereits erwähnt, bestätigte das Bundesgericht im BGE Rüti zuerst, der besondere Schutz des Artikels 6 Absatz 1 NHG gelte „indes wie Art. 6 Abs. 2 NHG festhält, lediglich bei der Erfüllung von Bundesaufgaben (Art. 2 und 3 NHG) in *unmittelbarer* Weise.“[55] Wenn es hingegen um die Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben gehe, wozu im Grundsatz die Nutzungsplanung zähle, werde der Schutz von Ortsbildern (bzw. allgemeiner: von Objekten der Bundesinventare) durch kantonales und kommunales Recht gewährleistet. Diese Verweisung auf das kantonale und kommunale Recht als Instrument zum Schutz der Bundesinventarobjekte darf nicht dahingehend missverstanden werden, die Kantone seien nach Ansicht des Bundesgerichtes *ausserhalb* der Erfüllung einer Bundesaufgabe gänzlich frei, da gemäss Artikel 78 Absatz 1 BV der Natur- und Heimatschutz ja in ihre Zuständigkeit falle. Nein, das Bundesgericht zerstört eine solche mögliche Hoffnung auf bundesrechtlich unbeeinflusstes kantonales und kommunales Wirken gleich im Anschluss durch diese apodiktische Feststellung:

„Auch bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben sind indessen Bundesinventare wie das ISOS von Bedeutung. Ihrer Natur nach kommen sie Sachplänen und Konzepten im Sinne von Art. 13 RPG (SR 700) gleich.“[56]

Warum dem so sein soll; aus welchen Gründen oder gestützt auf welche Überlegungen das Gericht zum Schluss kommt, die Bundesinventare nach Artikel 5 NHG kämen „ihrer Natur nach“ Sachplänen und Konzepten „gleich“, das führt das Bundesgericht nicht näher aus. Es stellt diese „Tatsache“ ohne weitere eige-

[55] BGE 135 II 209, E. 2.1; Hervorhebung hinzugefügt.
[56] Ebenda.

ne Ausführungen einfach so in den Raum. Es verweist zwar noch auf die eine und andere Stimme aus der Lehre, beschäftigt sich aber selber nicht mit der Problematik.

Diese (primär) kraft bundesgerichtlicher Autorität vorgenommene Gleichsetzung der Bundesinventare mit Sachplänen und Konzepten ist auffällig und eindrücklich:

Niemand hat ja das Bundesgericht „gezwungen“, sich mit der Frage zu beschäftigen, ob die Bundesinventare nun wirklich Sachplänen und Konzepten gleichkommen.

4.2.1 Keine Sachpläne oder Konzepte?

Im Gegensatz zum BGE Rüti und dem Entscheid Walzmühle, Frauenfeld,[57] kann sich Nina Dajcar mit der Gleichsetzung der Bundesinventare mit Sachplänen oder Konzepten nicht anfreunden; sie führt im Kapitel „Auswirkungen der Rechtsnatur der Inventare auf die Berücksichtigungspflicht“ aus:

„Soweit man die Inventare, wie das Bundesgericht und die überwiegende Lehre, als *Konzepte* oder *Sachpläne* des Bundes ansieht, ergibt sich eine Berücksichtigungspflicht auch aus Art. 6 Abs. 4 RPG. Diese Norm geht weiter als die oben bereits genannten Art. 3 Abs. 2 und Art. 6 Abs. 2 lit. b RPG: Aus der Verwendung des Begriffs «berücksichtigen» folgt, dass zumindest eine Auseinandersetzung mit dem Sachplan oder dem Konzept erfolgen muss, wobei aber Abweichungen möglich sind.
Wenn, wie in dieser Arbeit (nämlich jener von Nina Dajcar), die Ansicht vertreten wird, dass die Inventare *nicht*[58] mit Sachplänen oder Konzepten gleichzusetzen sind, so ist Art. 6 Abs. 4 nicht massgebend, sondern nur die allgemein gehaltenen Art. 3 Abs. 2 lit. d und Art. 6 Abs. 2 lit. b RPG. Dies hat die *stossende Konsequenz*, dass die Kantone die Vorgaben des BLN, des ISOS und des IVS bei der Raumplanung nicht zwingend mindestens berücksichtigen müssen, sie also nicht zu einer eingehenden Auseinandersetzung damit verpflichtet sind. Dies widerspricht der grossen – nationalen – Bedeutung der in diesen Inventaren enthaltenen Schutzobjekte, da sie bei der Erfüllung von kantonalen Aufgaben geschmälert werden können, während sie bei der Erfüllung von Bundesaufgaben geschützt sind.“[59]

In ihrer ausführlichen Beschäftigung mit dieser Frage argumentiert Nina Dajcar wie folgt: Ein Grossteil der Lehre und seit dem BGE Rüti eben auch das Bundesgericht würden die Inventare zumindest funktionell mit Sachplänen oder Konzepten „vergleichen“ – wobei das Bundesgericht allerdings genauer davon spricht, sie kämen ihrer Natur nach Konzepten und Sachplänen des Bundes *gleich*:

---

[57] Urteil 1C_470/2009 vom 3. Mai 2010, E. 3.3, wo die E. 2.1 des BGE Rüti wiedergegeben wird.
[58] Hervorhebung hinzugefügt.
[59] Dajcar, Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes, 175 f.

„Durch diese Gleichbehandlung *verstärkt sich die Schutzwirkung* der Inventare, da Art. 6 Abs. 4 RPG die Kantone ausdrücklich verpflichtet, bei der Richtplanung die Konzepte und Sachpläne des Bundes zu berücksichtigen. Diese Berücksichtigungspflicht geht weiter als die in Art. 6 Abs. 2 lit. b RPG angelegte Verpflichtung der Kantone, Gebiete, die «besonders schön, wertvoll, für die Erholung oder als natürliche Lebensgrundlage bedeutsam sind», auszuscheiden.[60] Dies ist vor allem für die *Inventare zum Schutz von Landschaften, Naturdenkmälern und baulichem Erbe* (also das BLN, das ISOS und das IVS), deren Geltungsbereich auf die Erfüllung von Bundesaufgaben beschränkt ist, von grosser Bedeutung.“[61]

Aber, da „der Bund nur Sachpläne erlassen darf, soweit er über entsprechende Gesetzgebungskompetenzen verfügt, spricht dies gegen eine Qualifikation der Inventare zum Schutz von Landschaften, Naturdenkmälern und baulichem Erbe als Sachpläne, wenn ihnen Wirkungen über die Erfüllung von Bundesaufgaben hinaus beigemessen werden. (...) Die beschränkte Bundeskompetenz im Sachbereich Landschaftsschutz, Schutz von Naturdenkmälern und Schutz des baulichen Erbes kann nicht mittels eines Umwegs über die Qualifizierung der entsprechenden Inventare als Sachpläne[62] erweitert werden.“[63]

Ein weiteres und sicherlich gewichtiges Argument *gegen* die Gleichsetzung der Inventare mit Sachplänen und Konzepten ist die *fehlende Mitwirkung* der Bevölkerung bei der Ausarbeitung der Inventare, wie dies Artikel 4 RPG verlangt.[64]

Auch Alain Griffel, an dessen Lehrstuhl die Dissertation von Nina Dajcar entstand, findet den bundesgerichtlichen Ansatz wenig überzeugend:
„Der Entscheid ist insofern erfreulich, als er den hohen Schutzgütern der BLN- und ISOS-Objekte Rechnung trägt, die ansonsten nur allzu häufig vor den Nutzungsinteressen das Nachsehen haben. Gleichwohl erinnert die (auch in der Literatur vertretene) Kernbegründung des Entscheids – die Gleichsetzung der Bundesinventare mit Sachplänen und Konzepten im Sinne des RPG – ein wenig an Münchhausen, der sich an den eigenen Haaren aus dem Sumpf zog: Sachpläne und Konzepte verleihen dem Bund keinerlei zusätzliche Kompetenzen; vielmehr richtet sich die Sachplankompetenz nach dem Inhalt und der Wirkung einer bereits bestehenden, anderweitig (d.h. nicht im RPG) begründeten Sachkompetenz. Genau eine solche Sachkompetenz des Bundes fehlt im Bereich des Landschafts- und Ortsbildschutzes – ausserhalb der Erfüllung von Bundesaufgaben – jedoch.“[65]

Nun, das Bundesgericht sieht die Rechtslage allerdings etwas anders. Und nicht alle Stimmen aus der Lehre sind kritisch: Karin Sidi-Ali beispielsweise bricht vielmehr eine Lanze *zugunsten* einer Verbindung der Bundesinventare mit den Konzepten und Sachplänen des Bundes nach Artikel 13 RPG:

---

[60] Verwiesen wird an dieser Stelle auf Tschannen, Kommentar RPG, Art. 6, Rz. 24 ff.
[61] Dajcar, Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes, 197.
[62] Gegen eine Qualifizierung als Konzept spricht ihres Erachtens der Detaillierungsgrad der Inventare; Dajcar, Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes, 198.
[63] Ebenda.
[64] Dajcar, Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes, 199.
[65] Griffel, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht – Entwicklungen 2009, 85.

« La combinaison des articles 13 et 6 al. 2 LAT (sc. RPG) ne fait que confirmer ce raisonnement. Un concept de l'importance de l'IFP, établi sur la base de la compétence conférée par l'article 78 al 2 Cst., a une telle incidence spatiale qu'il ne peut pas ne pas être considéré par l'aménagement du territoire. Cet inventaire est *de facto* une conception au sens de l'article 13 LAT. Et, *de facto* également, il doit en être tenu compte dans la planification directrice. Il ne s'agit pas d'un «mécanisme diabolique» destiné à flouer les compétences attribuées par la Constitution aux cantons. Il s'agit d'une logique, qui veut qu'à des objets d'importance nationale soit appliqué un régime uniforme. »[66]

Welche Ansicht sich à la longue etablieren wird, bleibt abzuwarten. Erinnert sei immerhin daran, dass mit dem BGE Rüti für alle drei Inventare nach Artikel 5 NHG ein Anliegen umgesetzt wurde, das dem Bundesrat schon vor Jahren von der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates unterbreitet worden ist: „Der Bundesrat sollte auch prüfen, BLN-Gebiete in ein Konzept oder Sachplan nach Artikel 13 RPG zu überführen, um die Synergien zwischen dem BLN und dem Raumplanungsrecht zu nutzen."[67] Vielleicht gelingt es ja auch in den nächsten Jahren und Jahrzehnten, die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen (und Gemeinden) in den hier interessierenden Sachbereichen neu und etwas klarer zu ordnen.

- Für die nächste Zeit darf und muss gestützt auf den BGE Rüti bzw. den Entscheid Walzmühle, Frauenfeld, daher vom Diktum des Bundesgerichts ausgegangen werden: „Ihrer Natur nach kommen sie Sachplänen und Konzepten im Sinne von Art. 13 RPG (SR 700) gleich."[68]

- Niemand, weder Kanton noch Gemeinde, kann sich der Umsetzung des BGE Rüti einfach dadurch entziehen, dass er sich auf den Standpunkt stellt, ihm leuchte der Bundesgerichtsentscheid nicht ein und er schliesse sich dem in dieser Hinsicht kritischen Teil der Lehre an.[69]

4.2.2 Zur „Natur" von Sachplänen und Konzepten

Wenn das Bundesgericht davon spricht, die Bundesinventare kämen „ihrer Natur nach" Sachplänen und Konzepten gleich, so mag dies dazu verleiten, sich Fragen nach der *Natur* von Sachplänen und Konzepten zu stellen, ein Unterfangen, dem

---

[66] Sidi-Ali, La protection des biotopes en droits suisse, 73.

[67] Wirkungen des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN), Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates auf der Grundlage einer Evaluation der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle vom 3. September 2003, BBl 2004 782.

[68] BGE 135 II 209, E. 2.1.

[69] Im Rahmen dieser Überlegungen wird auf die Einwände von Dajcar und Griffel nicht näher eingegangen. Und zwar, weil die beiden Ansichten solange praktisch unbehelflich sind, als das Bundesgericht nicht auf seinen eben erst gefällten und im Jahre 2010 (durch das Urteil 1C_470/2009 vom 3. Mai 2010, E. 3.3) bestätigten Entscheid zurückkommt oder der Bundesgesetzgeber bzw. gar der Verfassungsgeber in dieser Sache tätig wird.

wenig Erfolg beschieden sein dürfte und das zu verfolgen auch wenig hilfreich erscheint.

Mit der Wendung „ihrer Natur nach gleichkommen“ verweist das Bundesgericht, soviel dies einschätzbar ist, wohl vielmehr darauf, dass ihm bzw. den urteilenden Mitgliedern des Gerichts durchaus bewusst war, dass Bundesinventare und Sachpläne oder Konzepte nach Artikel 13 RPG *nicht identisch* sind. Es gibt durchaus beachtliche Unterschiede und daher eventuell auch Unterschiede, die im Rahmen der Berücksichtigung der Bundesinventare zu beachten sind.

Nina Dajcar nennt zum einen *formelle Unterschiede*: „Ebenfalls gegen die Vergleichbarkeit[70] von Inventaren mit Sachplänen spricht, dass die Inventare *formell Verordnungen* darstellen, was auf Sachpläne und Konzepte nicht zutrifft; auch fehlt die formelle *Bezeichnung* als Konzepte oder Sachpläne.“[71] Jedoch fügt sie zum letzten Einwand selbst an: „Die Lehre sieht allerdings zu Recht die mangelnde formelle Bezeichnung nicht als Grund an, die Inventare nicht zumindest funktional als Sachpläne oder Konzepte zu behandeln und gemäss Art. 6 Abs. 4 RPG zu berücksichtigen.“[72] Und dass auch die Bezeichnung als Verordnung nicht zwingend gegen die Einordnung bei den Sachplänen und Konzepten spricht, das hat Marti dargelegt.[73]

Auch aus der *Entstehungsgeschichte* lasse sich, so Dajcar, zugunsten einer Gleichsetzung nichts herleiten, dies im Gegensatz zu den allgemeinen Biotopschutz- und den Moorschutzinventaren: „Der Bundesrat wollte die Biotope von nationaler Bedeutung mit einem «Sachplan Biotopschutz» festlegen, welcher dann von den Kantonen bei der Richt- und Nutzungsplanung zu beachten sei. Das Parlament lehnte dies ab, da es den Kantonen bei der Umsetzung des Schutzes «eine freie Wahl des Mittels» lassen wollte und eine zweistufige Sicherung der Schutzobjekte mittels Richt- und Nutzungsplanung als nicht zwingend erachtete.“[74]

Aus den Ausführungen von Nina Dajcar lässt sich Interessantes für die weitere Diskussion des BGE Rüti herleiten. Der Sachplan bzw. das Konzept ist, dies damals anscheinend die erklärte Ansicht des Bundesrates, bei der Richt- *und* Nutzungsplanung zu *beachten*. Und das Parlament lehnte das Instrument eines Sachplanes augenscheinlich gerade deshalb ab, weil es die mit dem Sachplan bzw. dem Konzept verbundene *zweistufige Sicherung der Schutzobjekte mittels Richt- und Nutzungsplanung* als nicht zwingend erachtete und es den Kantonen bei der Umsetzung des Schutzes eine grössere Freiheit bei der Wahl des Mittels

---

[70] Es sei nebenbei angemerkt, dass das Bundesgericht die Bundesinventare nicht lediglich mit den Sachplänen und Konzepten „vergleicht“, sondern sie ihnen „ihrer Natur nach“ *gleich*setzt. Gegen die „Vergleichbarkeit“ von Inventaren mit Sachplänen spricht somit grundsätzlich gar nichts.

[71] Dajcar, Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes, 199.

[72] Ebenda; m.w.H.

[73] Marti, Bundesinventare, 629 f.

[74] Dajcar, Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes, 199; u.a. mit Hinweisen auf Amtl. Bull. SR 1986, 356 f. (Jagmetti für die Kommission) sowie Amtl. Bull. NR 1987, 152.

lassen wollte. Dajcar verweist ferner[75] zustimmend auf Marti, der zu dieser Argumentation des Bundes kritisch ausführt: „Diese Begründung erscheint fragwürdig, da der kantonale Richtplan jedenfalls auszuweisen hat, welche Gebiete besonders schön bzw. als natürliche Lebensgrundlage bedeutsam sind (Art. 6 Abs. 2 lit. b RPG).“[76]

- Für die weiter Diskussion des BGE Rüti lässt sich festhalten, dass Sachpläne und Konzepte (zumindest grundsätzlich) nach jener *zweistufigen Sicherung der Schutzobjekte mittels Richt- und Nutzungsplanung* verlangen könnten, die dem Gesetzgeber bei der Diskussion jener anderen Inventare zu weit ging, und wir können uns in Erinnerung rufen, dass Objekte wie die uns interessierenden von *nationaler Bedeutung* nicht nur kraft ihrer Aufnahme in einen Sachplan oder ein Konzept gemäss Artikel 6 Absatz 4 RPG bei der Erstellung von Richtplänen zu berücksichtigen sind, sondern bereits gestützt auf Artikel 6 Absatz 2 RPG, weil sie „besonders schön, wertvoll, für die Erholung oder als natürliche Lebensgrundlage bedeutsam sind“.

Gegen die Qualifikation der Bundesinventare nach Artikel 5 NHG als Sachpläne spricht nach Nina Dajcar aber vor allem die *fehlende Zuständigkeit*: „Da der Bund nur Sachpläne erlassen darf, soweit er über entsprechende Gesetzgebungskompetenzen verfügt, spricht dies gegen eine Qualifikation der Inventare … als Sachpläne, wenn ihnen Wirkung über die Erfüllung von Bundesaufgaben hinaus beigemessen wird.“[77] Und gegen jene als Konzept wendet Dajcar ein: „Eine Qualifikation als Konzept wäre hingegen möglich, widerspricht aber aufgrund der ziemlich detaillierten Ausgestaltung der Inventare der in Art. 78 BV statuierten Kompetenzverteilung.“[78]

Auch Marti hatte sich mit dem Konzeptcharakter der Bundesinventare befasst: „Bei den Bundesinventaren nach Art. 5 ff. NHG könnte man sich allerdings fragen, ob nicht eher Konzepte i.S. von Art. 13 RPG vorliegen, da Sachpläne grundsätzlich nur in Bereichen möglich sind, in welchen der Bund über eine umfassende Gesetzgebungskompetenz verfügt. Allerdings bilden Konzepte nach herrschender Auffassung blosse, wenn auch umfassende Systeme von Zielen und Massnahmen, die jedoch grundsätzlich keine konkreten räumlichen Aussagen aufweisen. Für die Erfüllung von Bundesaufgaben enthalten jedoch die Inventare nach Art. 5 ff. NHG durchaus konkrete räumliche Aussagen, weshalb insoweit wohl eher ein in seiner Wirkung freilich (auf Bundesaufgaben) beschränkter Sachplan vorliegt.“[79]

Weitere Hindernisse für die Gleichsetzung der Inventare mit Sachplänen und Konzepten sieht Nina Dajcar beim Verfahren: „Gemäss Art. 4 RPG ist die Bevölkerung in die Erarbeitung der Raumpläne des RPG auf geeignete Weise mit ein-

[75] A.a.O., Anm. 725.
[76] Marti, Bundesinventare, 629, Anm. 29.
[77] Dajcar, Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes, 198.
[78] Ebenda; vgl. auch 200.
[79] Marti, Bundesinventare, 630.

zubeziehen. Bei der Inventarisierung hingegen sind keine *Mitwirkungsrechte* der Bevölkerung vorgesehen."[80]

Und schliesslich fehle es den Inventaren im Gegensatz zu Sachplänen und Konzepten an der Behördenverbindlichkeit.[81] Allerdings ist dieses Argument eng mit der monierten fehlenden umfassenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes verbunden und ihm kommt somit keine wirklich eigenständige Bedeutung zu.

Da es – auch nach Ansicht des Bundesgerichts: „ihrer Natur nach" – durchaus gewisse Unterschiede zwischen den Bundesinventaren nach Artikel 5 NHG und Sachplänen und Konzepten nach Artikel 13 RPG gibt, stellt sich die Frage, ob es sich um Unterschiede handelt, die im Rahmen der vom Bundesgericht eingeforderten *Bedeutung und Beachtung* der Bundesinventare auch von Relevanz sind.

- Ja und Nein: Es dürfte zulässig sein, die Ansicht des Bundesgerichts, die Bundesinventare seien *nicht ganz gleich* wie Sachpläne und Konzepte, als Hinweis darauf zu verstehen, die Bundesinventare sollten wenn immer möglich *im Sinne* von Sachplänen und Konzepten beachtet bzw. berücksichtigt werden.

- Auch Marti zielt in diese Richtung, wenn er festhält, die materielle Gleichsetzung der Bundesinventare mit Konzepten oder Sachplänen i.S. von Artikel 13 RPG bedeute, dass „daher die für diese Planungsinstrumente geltenden Grundsätze zumindest *sinngemäss* angewandt werden müssen".[82]

Ob eine solche Annäherung rein rechtlich betrachtet, insbesondere unter dem Blickwinkel der Zuständigkeiten, in allen Belangen überzeugt, können wir im Rahmen dieser Überlegungen offen lassen.

4.3 Überblick über die Berücksichtigung der Bundesinventare in der Raumplanung

4.3.1 Berücksichtigung der Bundesinventare in der Raumplanung

Wie Waldmann und Hänni unter dem Titel „Massnahmen der Raumplanung" ausführen, verdeutlicht das Raumplanungsgesetz (RPG) nicht nur die in der Verfassung geforderten Ziele der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes (Art. 1 RPG), die die drei Hauptakteure, Bund, Kantone und Gemeinden, mit der Raumplanung und im Rahmen der übrigen raumwirksamen Tätigkeiten zu verfolgen haben:

„Vielmehr äussert es sich gleichzeitig auch zu den (wichtigsten) *Instrumenten* zur Verwirklichung der Ordnung der Bodennutzung und der Koordination der raumwirksamen Aufgaben."[83]

---

[80] Dajcar, Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes, 199.
[81] A.a.O., 200.
[82] Marti, Bundesinventare, 635; Hervorhebung hinzugefügt.
[83] Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, Vorbemerkungen Art. 6–12, Rz. 1.

Im Hinblick auf den BGE Rüti bzw. dessen „Umsetzung“ ist es für die Zuständigen in Kantonen und Gemeinden wichtig, sich die drei zentralen Instrumente in Erinnerung zu rufen, die das Raumplanungsgesetz zur Verfügung stellt:

„Im Einzelnen unterscheidet das RPG kantonale Richtpläne (Art. 6–12 RPG), Konzepte und Sachpläne des Bundes (Art. 13 RPG) sowie Nutzungspläne (Art. 14–27 RPG):

- Mit *Konzepten und Sachplänen* plant der Bund seine raumwirksamen Aufgaben und stimmt diese aufeinander ab (Art. 13 RPG; ...).

- Der *kantonale Richtplan* (Art. 6–12 RPG) ist die «Drehscheibe der Koordination über alle staatlichen Ebenen und über alle raumwirksamen Sachbereiche hinweg».[84] Er zeigt auf, wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung aufeinander abzustimmen sind (Art. 8 Bst. a RPG) und in welcher zeitlichen Folge und mit welchen Mitteln vorgesehen ist, die Aufgaben zu erfüllen (Art. 8 Bst. b RPG). *Er ist Wegweiser für die in den Nutzungsplänen weiterzuführende Planung und Koordination.*[85] Seine Hauptfunktion liegt in der Koordination aller raumwirksamen Tätigkeiten (Koordinationsrichtplan); in zweiter Linie *dient er auch der Vorbereitung der Nutzungspläne*[86] mit Einschluss der zugehörigen Infrastruktur.

- Im Kapitel über die *Nutzungspläne* (Art. 14–27 RPG) legt das RPG die Mindestanforderungen für die parzellenscharfe und grundeigentümerverbindliche Nutzungsordnung fest. Mittels der Nutzungspläne werden Zweck, Ort und Mass der Bodennutzung allgemeinverbindlich festgelegt. Dazu zählen nicht nur die im RPG materiell geregelten Zonenpläne, sondern auch Erschliessungs-, Baulinien-, Quartier-, Überbauungs- und Gestaltungspläne. Obwohl Nutzungspläne inhaltlich auf die Richtpläne verpflichtet sind (Art. 26 Abs. 2 RPG), erscheinen sie nicht bloss als vollziehende Ausfüllung eines vorgegebenen Rahmens, sondern als Ordnungsaufgabe eigenständiger Herkunft. Die Nutzungspläne werden also nicht nur als Durchführungsmassnahme zu den Richtplänen verstanden.“[87]

Diese Kaskade bzw. vielleicht besser dieser Dreischritt oder dieses Zusammenspiel von drei Phasen ist – da es sich ja nicht um ein reines Top-down-Verfahren handelt – gerade auch mit Blick auf den BGE Rüti von grösster Wichtigkeit.

4.3.1.1 Der Richtplan allein genügt nicht

Im BGE Rüti heisst es:[88]

---

[84] Raumplanungsbericht 1987. Bericht des Bundesrates über den Stand und die Entwicklung der Bodennutzung und Besiedlung in der Schweiz. Bern, 1987; BBl 1988 I 871 ff., 929.

[85] Hervorhebung hinzugefügt.

[86] Hervorhebung hinzugefügt.

[87] Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, Vorbemerkungen Art. 6–12, Rz. 2.

[88] BGE 135 II 209, E. 2.1.

- Auch bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben seien Bundesinventare wie das ISOS von Bedeutung.

- Sie kämen ihrer Natur nach Sachplänen und Konzepten im Sinne von Artikel 13 RPG (SR 700) gleich.

- Im Rahmen der allgemeinen Planungspflicht der Kantone (Art. 2 RPG) legten diese die Planungsgrundlagen in ihrer Richtplanung im Allgemeinen fest (Art. 6 RPG) *und* berücksichtigten die Bundesinventare als besondere Form von Konzepten und Sachplänen im Speziellen (Art. 6 Abs. 4 RPG).

Diese Verpflichtung hat bekanntlich ihren Niederschlag in den Artikeln 9 bzw. 4a bzw. 2a der Bundesinventare nach Artikel 5 NHG gefunden: Die Kantone *müssen* die Bundesinventare „bei der Erstellung ihrer Richtpläne nach den Artikel 6–12 des Raumplanungsgesetzes" „berücksichtigen". Und da diese „Grundlagen" für die kantonalen Richtpläne (Art. 6 Abs. 4 RPG) nicht in den Kompetenzbereich der Kantone fallen, müssen diese sie so verarbeiten, wie sie ihnen übergeben werden.[89]

Von einer (rein theoretischen) Berücksichtigung der Bundesinventare „als" Sachpläne und Konzepte bei der Erstellung von Richtplänen hat aber – praktisch – noch niemand etwas: Die Richtpläne selbst bewirken keine erwünschte Raumordnung, sie befördern sie bloss.[90] Und die Richtpläne beschlagen zudem lediglich das zweite und das dritte der raumplanerischen Verfassungsziele bzw. Verfassungsaufgaben:

„1. die haushälterische Nutzung des Bodens (Art. 1 Abs. 1 Satz 1 RPG);
2. die Abstimmung der raumwirksamen Tätigkeiten (Satz 2 am Anfang);
3. die Ausrichtung dieser Tätigkeiten auf eine anzustrebende räumliche Entwicklung (Satz 2 am Ende)."[91]

Gemäss Artikel 8 Buchstabe a RPG zeigen die Richtpläne mindestens, wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung aufeinander abgestimmt werden. Die Bodennutzungsplanung hingegen ist mittels *Nutzungsplan und Baubewilligung* herzustellen.

- Um *konkret* bzw. für die Inventarobjekte schutzrelevant zu werden, muss die Raumplanung bzw. die Richtplanung also über den Richtplan selbst, dieses Ensemble von Text und Karte, hinaus reichen und auf die *Nutzungsplanung* „heruntergebrochen" werden:

Der Begriff der *Richtplanung* – die dem Richtplan zeitlich und logisch vorgelagert ist – kommt im Raumplanungsgesetz selbst nicht vor, hingegen finden sich in der Raumplanungsverordnung einige Hinweise. Die Richtplanung bezeichnet nach Waldmann und Hänni „insgesamt einen stetigen Prozess der Vorbereitung und Abstimmung raumwirksamer Aufgaben *mit Einschluss der Nutzungsplanung*. (...) Als «Querschnittsplanung» *legt sie nicht nur den Rahmen der Nutzungspla-*

[89] Tschannen, Kommentar RPG, Vorbemerkungen zu Art. 6–12, Rz. 12.
[90] Tschannen, Kommentar RPG, Vorbemerkungen zu Art. 6–12, Rz. 21.
[91] Tschannen, Kommentar RPG, Art. 1, Rz. 12.

nung fest, sondern stellt auch die Koordination zu den Sachplanungen unterschiedlichster Stellen sicher.[92]

Davon zu unterscheiden ist der *Richtplan* als solcher. Im Sinne einer Momentaufnahme hält er die wesentlichen Ergebnisse der Richtplanung fest; so wie sie im Zeitpunkt des Planbeschlusses vorliegen und durch eine auf diesen Zeitpunkt hin ausgerichtete Planungsarbeit hervorgebracht worden sind. Nur von diesem einstweiligen «Ergebnisprotokoll» handelt Art. 8 RPG, nicht vom Planungsprozess; und nur diese Ergebnisse werden gemäss Art. 9 RPG «für die Behörden verbindlich».“[93]

Der Richtplan bzw. seine Erstellung bildet somit Teil der durch die Kantone zu erfüllenden Aufgabe der Raumplanung, an die sich aus dem Bundesrecht immerhin gewisse Mindestanforderungen ergeben, u.a.:

„In allen Phasen der Richtplanung – insbesondere auch anlässlich der Erarbeitung der Grundlagen gemäss Art. 6 RPG – sind die Konzepte und Sachpläne des Bundes ... zu *berücksichtigen* (Art. 6 Abs. 4 RPG).“[94]

- Insoweit wird klar, dass den Artikeln 2a bzw. 4a oder 9 der drei Bundesinventarverordnungen, „Berücksichtigung in der kantonalen Raumplanung“, wonach die Kantone die Bundesinventare „bei der Erstellung ihrer Richtpläne nach den Artikeln 6–12 des Raumplanungsgesetzes“ *berücksichtigen*, keine konstitutive Bedeutung zukommt. Diese Pflicht besteht unabhängig von dieser deklaratorischen Erwähnung.

Wie Tschannen hervorhebt, wirken „Nutzungspläne ... wegen ihres grundsätzlich flächendeckenden Zugriffs, wegen ihrer auf Interessenausgleich verpflichteten breiten Optik und wegen ihrer Allgemeinverbindlichkeit nach wie vor *als zentrales Instrument der Raumplanung*“.[95] Uns aus diesem Grunde kommt, wie er weiterfährt, „der Richtplan nicht umhin, *die Nutzungsplanung* in der Sache selbst anzuleiten, wenn er einen substantiellen Beitrag zur Erfüllung des Verfassungsauftrages leisten will. Zu diesem Zweck äussert sich der Richtplan zu den erforderlichen Änderungen an der geltenden Nutzungsordnung, soweit sie auf andere raumwirksame Tätigkeiten oder auf die anzustrebende Entwicklung hin abgestimmt werden muss. Insofern ist der Richtplan Nutzungsrichtplan.“[96] Da diesem Aspekt des Richtplanes hohe *praktische* Bedeutung zukommt und da der Richtplan über einen „inhaltsleeren Ankündigungsplan“ hinausreichen soll, „verlangt Art. 5 Abs. 1 RPV seit 1989 ausdrücklich «Vorgaben für die Zuweisung der Bodennutzungen» schon im Richtplan.“[97]

---

[92] Hervorhebungen hinzugefügt.

[93] Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, Vorbemerkungen Art. 6–12, Rz. 3.

[94] Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, Vorbemerkungen Art. 6–12, Rz. 4.

[95] Tschannen, Kommentar RPG, Vorbemerkungen zu Art. 6–12, Rz. 8. Hervorhebungen hinzugefügt.

[96] Tschannen, Kommentar RPG, Vorbemerkungen zu Art. 6–12, Rz. 8.

[97] Tschannen, Kommentar RPG, Vorbemerkungen zu Art. 6–12, Rz. 10; Hervorhebung hinzugefügt.

Gleich sehen dies auch Waldmann und Hänni: „Der Richtplan dient einer *doppelten Aufgabe*: Er hält die Ergebnisse sowohl der Nutzungsrichtplanung als auch der Koordinationsrichtplanung fest.“ Und sie führen näher aus: „Obwohl das gültige RPG vorab von dieser Koordinationsfunktion ausgeht, hält es an der im RPG 1974 noch im Vordergrund stehenden Aufgabe fest, die mit Blick auf die erwünschte Entwicklung notwendigen Änderungen der Nutzungsordnung aufzuzeigen und damit die Nutzungsplanung mit Einschluss der notwendigen Infrastruktur vorzubereiten. Die Teilaufgabe der *Nutzungsrichtplanung* wird zwar im Gesetz – insbesondere in Art. 8 RPG – nicht ausdrücklich ausgesprochen, bestätigt sich aber mittelbar an verschiedener Stelle: Will der Richtplan zeigen, «wie die raumwirksamen Tätigkeiten (...) aufeinander abgestimmt werden» (Art. 8 lit. a. RPG), so muss er sich mit den Nutzungsplänen schon deshalb beschäftigen, weil auch sie zu den raumwirksamen Staatsakten zählen (Art. 1 Abs. 2 lit. a RPV). Ferner verlangt der Richtplan nicht eine Abstimmung als Selbstzweck, sondern eine Abstimmung «im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung» (Art. 8 lit. a RPG); damit setzt er die erwünschte Nutzungsordnung (in ihrem grundsätzlichen Gehalt) als bekannt voraus. Quelle dieser erwünschten Nutzungsordnung sind die Grundlagen gemäss Art. 6 RPG.“[98]

„Grundlagen“, in denen die Objekte der Bundesinventare auf zweifachem Wege Berücksichtigung verlangen: über Artikel 6 Absatz 2 – da besonders schön, wertvoll oder bedeutend – und über Absatz 4, da die Bundesinventare nach Artikel 5 NHG „ihrer Natur nach“ Konzepten und Sachplänen „gleich“kommen, wie es der BGE Rüti festhält.[99]

Und aus diesem (praktischen) Grund hält das Bundesgericht in seinem Entscheid Rüti auch nicht bei der Verpflichtung der Kantone und Gemeinden zur Berücksichtigung der Bundesinventare bei der Erstellung der Richtpläne inne, sondern fährt fort:

- Aufgrund der „Behördenverbindlichkeit der Richtplanung (Art. 9 RPG)“[100] fänden die Schutzanliegen der Bundesinventare via Richtpläne („auf diese Weise“) Eingang in die Nutzungsplanung (Art. 14 ff. RPG),
    - insbesondere in die Ausscheidung von Schutzzonen (Art. 17 Abs. 1 RPG) und
    - in die Anordnung von andern Schutzmassnahmen (Art. 17 Abs. 2 RPG).

---

98 Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, Vorbemerkungen Art. 6–12, Rz. 8.

99 BGE 135 II 209, E. 2.1.

100 Tschannen, Kommentar RPG, Vorbemerkungen zu Art. 6–12, Rz. 2 ff., weist darauf hin, dass das Raumplanungsgesetz unausgesprochen einen Unterschied zwischen Richtplanung und Richtplan mache. Erstere ist grob gesagt eine Tätigkeit, Letzteres ihr Resultat. Daher müsste das Bundesgericht in concreto eigentlich genauer nicht von der Behördenverbindlichkeit der „Richt-Planung“ sprechen, sondern von jener der „Richt-Pläne“: „Richtpläne sind für die Behörden verbindlich“ (Art. 9 Abs. 1 RPG); vgl. ebenda, Rz. 5.

- Die derart ausgestaltete Nutzungsplanung sei auch für die Eigentümer verbindlich.

Und dies habe wiederum die folgende – für die Zwecke dieses Gutachtens zentrale – Konsequenz:

- Insoweit bestehe für die Kantone und Gemeinden eine Pflicht zur Berücksichtigung von Bundesinventaren!

Und um letzte Zweifel auszuräumen, dass es mit einer bloss theoretischen und folgenlosen „Berücksichtigung" lediglich bei der Erstellung der Richtpläne eben nicht getan sei, präzisiert das Bundesgericht:

- Die Pflicht zur Beachtung finde zum einen *ihren Niederschlag in der Anwendung der die Schutzanliegen umsetzenden (Nutzungs-)Planung* und

- zum andern darin, dass im Einzelfall erforderliche *Interessenabwägungen* im Lichte der Heimatschutzanliegen vorgenommen würden. Das sei insbesondere der Fall, wenn von der Grundnutzungsordnung (wie im Fall Rüti) abgewichen werden solle.

- Die Pflicht zur Beachtung oder zur Berücksichtigung wird erst dort und dann konkret, wenn sie ihren Niederschlag in der Nutzungsplanung bzw. in den sich auf diese Nutzungsplanung stützenden Einzelakten (Baubewilligungen oder -abschlägen) findet.

Das Bundesgericht verweist mit diesen Ausführungen darauf, dass die Handlungsimpulse des Richtplans, wie sie im Zeitpunkt des Planbeschlusses festgehalten sind, der wertenden Umsetzung durch die verantwortlichen Träger der jeweils angesprochenen raumwirksamen Aufgabe bedürfen: „Diese Aufgaben werden vom Richtplan zwar mitgesteuert: primär folgen sie aber ihrer eigenen Rechtsgrundlage, also den Art. 14 ff. RPG für den Nutzungsplan und den einschlägigen Sachgesetzen für alle weiteren raumwirksamen Aufgaben. Richtplanung und Richtplan treten zu diesen besonderen Entscheidungsprozessen koordinierend hinzu, ohne sie zu ersetzen. Deshalb vermag der Richtplan den raumwirksam tätigen Behörden lediglich Gesichtspunkte der Entscheidung zu vermitteln, nicht jedoch autoritative Vollziehungsanweisungen."[101]

4.3.1.2 (Beschränkte) Funktion der Richtpläne

Wenn oben die Behauptung gewagt wurde, die Berücksichtigung der Bundesinventare nach Artikel 5 NHG durch die Kantone nur „bei der Erstellung ihrer Richtpläne" bringe für sich allein betrachtet niemandem etwas, dann soll damit unterstrichen werden, dass die Richtpläne lediglich einen – allerdings äusserst wichtigen – Zwischenschritt im Rahmen der Raumplanung darstellen. Der Richtplan ist ja Handlungsplan und als solcher hält er die wesentlichen Ergebnisse der Richt-

[101] Tschannen, Kommentar RPG, Vorbemerkungen zu Art. 6–12, Rz. 22.

planung fest.[102] Aber der Richtplan ist in seiner Funktion beschränkt, denn, wie es Artikel 5 Absatz 1 RPV ausdrücklich festhält: „Der Richtplan zeigt die im Hinblick auf die anzustrebende räumliche Entwicklung wesentlichen *Ergebnisse* der Planung im Kanton und der Zusammenarbeit mit Bund, Nachbarkantonen und benachbartem Ausland; er bestimmt die Richtung der *weiteren Planung* und Zusammenarbeit, insbesondere mit *Vorgaben für die Zuweisung der Bodennutzungen und für die Koordination der einzelnen Sachbereiche, und bezeichnet die dafür erforderlichen Schritte.*“[103]

- *Nach* dem Richtplan und *gestützt auf* den Richtplan muss die raumplanerische Arbeit weitergehen. Würden die zuständigen Behörden beim Richtplan stehen bleiben, würden sie ihre Aufgaben nicht erfüllt haben.

In diesem Zusammenhang und mit Blick auf die neue ausdrückliche Verpflichtung der Kantone, die Bundesinventare bei der Erstellung ihrer Richtpläne zu berücksichtigen (gemäss den Art. 9 bzw. 4a bzw. 2a der drei Bundesinventarverordnungen), stellt sich die Frage, was nun eigentlich in den Richtplan selbst gehört und was lediglich im Rahmen der Erstellung der Richtpläne zu berücksichtigen ist.

Gemäss Artikel 5 Absatz 1 RPV gehören in den Richtplan selbst nur die *Ergebnisse*: „das, was sich zur Zeit des Planbeschlusses an Abstimmungsaussagen ergibt, wenn der aktuelle Stand in der Erfüllung raumwirksamer Aufgaben mit den Grundzügen der anzustrebenden räumlichen Entwicklung konfrontiert wird“.[104]

Manches gehört allerdings nicht zum Richtplaninhalt im rechtlichen Sinn, da es sich dabei nicht um „Ergebnisse“ der Richtplanung handelt:
Dazu zählen *blosse Änderungsmöglichkeiten*, also alles, was nicht von einem verfestigten Willen des Gemeinwesens getragen ist und sich daher selbst als Vororientierung (Art. 5 Abs. 2 Bst. c RPV) nicht lohnt.[105]

- Handelt es sich bei den von den Kantonen *zu berücksichtigenden* Bundesinventaren um blosse Änderungsmöglichkeiten, die im Richtplan selbst nicht aufscheinen müssen? Wohl kaum. In Artikel 1 RPV lesen wir:

„1 Raumwirksam sind Tätigkeiten, welche die Nutzung des Bodens oder die Besiedlung des Landes verändern oder dazu bestimmt sind, die jeweilige Nutzung des Bodens oder die jeweilige Besiedlung des Landes zu erhalten.
2 Bund, Kantone und Gemeinden üben insbesondere dann raumwirksame Tätigkeiten aus, wenn sie:
a. Richt- und Nutzungspläne, Konzepte und Sachpläne sowie dazu erforderliche Grundlagen erarbeiten oder genehmigen;
b. öffentliche oder im öffentlichen Interesse liegende Bauten und Anlagen planen, errichten, verändern oder nutzen;
c. Konzessionen oder Bewilligungen erteilen für Bauten und Anlagen sowie für Rodungen, Wasser-, Schürf-, Transport- oder andere Nutzungsrechte;

---

[102] Tschannen, Kommentar RPG, Art. 8, Rz. 4.
[103] Hervorhebungen hinzugefügt.
[104] Tschannen, Kommentar RPG, Art. 8, Rz. 9.
[105] vgl. Tschannen, Kommentar RPG, Art. 8, Rz. 10.

d. Beiträge ausrichten an Bauten und Anlagen, insbesondere an Gewässerschutz-, Verkehrs- und Versorgungsanlagen und Wohnungsbauten sowie für Bodenverbesserungen, Gewässerkorrektionen oder Schutzmassnahmen."

Es dürfte auf der Hand liegen, dass die „Berücksichtigung" der Bundesinventare – etwa bei der Erstellung der Richtpläne oder der Umsetzung in der Nutzungsplanung – eine raumwirksame Tätigkeit darstellt.[106] Und gemäss Artikel 8 RPG und Artikel 5 RPV gehören gerade (unterschiedliche) Aussagen zu diesen raumwirksamen Tätigkeiten zum Kernbestand des Richtplanes.

Nicht zum Richtplaninhalt gehören nach Tschannen auch die Grundzüge der anzustrebenden Entwicklung (Art. 6 Abs. 1 RPG) oder die Bereichsplanungen nach Artikel 6 Absatz 2 und 3 RPG: „Sie sind Argumentationsbasis und Blickpunkt des Richtplans, nicht sein Inhalt. Inhalt des Richtplans werden Grundzüge und Bereichsplanungen nur soweit, als sie in Richtplanaussagen nach Art. 8 einmünden."[107]

Allerdings gehören in den Richtplan eben die *wesentlichen Ergebnisse* (Art. 5 Abs. 1 RPV). Nach Tschannen müssen kumulativ zwei Bedingungen erfüllt sein, um von wesentlichen Planungsergebnissen sprechen zu können – und beide sind bei den hier interessierenden Bundesinventaren erfüllt:

- „Die *abzustimmenden raumwirksamen Tätigkeiten* müssen *von erheblicher räumlicher Bedeutung* sein (...), sodass die Richtplanung Anlass hatte, sich mit dieser Tätigkeit im Sinne einer *Richtplanungsaufgabe* zu beschäftigen.

- Die *Abstimmungsanweisungen* müssen für den Fortgang der Richtplanung oder für den Fortgang der zu steuernden raumwirksamen Tätigkeit von *sach- oder prozessbestimmender Bedeutung* sein, sodass der Richtplan Anlass hat, die Anweisungen im Sinne eines *Richtplangeschäfts* festzuhalten. Dies ist namentlich der Fall, wenn zwischen geltender Raumordnung und anzustrebender räumlicher Entwicklung bedeutende Differenzen bestehen."[108]

Es ist wohl nicht vermessen davon auszugehen, dass die Berücksichtigung der Bundesinventare das eben genannte erste Kriterium, jenes einer Richt-*Planungs*-*Aufgabe*, erfüllen würde. Es gibt den BGE Rüti, die darauf erfolgten Verpflichtungen in den Verordnungen VIVS, VISO und VBLN sowie den Artikel 1 RPV, der u.a. die Verbindung zwischen raumwirksamer Tätigkeit und den Konzepten und Sachplänen herstellt. Und dass die mit der Richtplanung Befassten „Anlass" ha-

---

[106] Hingewiesen sei darauf, dass die Errichtung der Bundesinventare selbst als raumwirksame Tätigkeit zu verstehen ist: Das Bundesamt für Raumentwicklung bringt periodisch eine „Übersicht über die raumwirksamen Tätigkeiten des Bundes" heraus. In der neuesten aus dem Jahre 2004 heisst es im Kapitel „1.2 Heimatschutz und Denkmalpflege" unter der Überschrift „Liste der raumwirksamen Aufgaben" des Bundes: „Erstellung des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS)" bzw. unter „4 Schutz der Umwelt" und der gleichen Überschrift: „Erstellung von Inventaren von Objekten mit nationaler Bedeutung (Bundesinventare) [BLN beim BUWAL, ISOS beim BAK, IVS beim ASTRA]"; a.a.O., 15 und 31.

[107] Tschannen, Kommentar RPG, Art. 8, Rz. 10.

[108] Tschannen, Kommentar RPG, Art. 8, Rz. 12.

ben, sich mit den Bundesinventaren zu beschäftigen, ergibt sich aus den gleichen Gründen.

Auch das zweite Kriterium, jenes eines Richt-*Plan*-*Geschäftes*, dürfte (in der Regel und für eine Vielzahl der Kantone zumindest hinsichtlich des einen oder anderen Bundesinventars, insbesondere des jüngsten, des IVS) erfüllt sein, ist es doch in manchen Kantonen „namentlich der Fall", dass „zwischen geltender Raumordnung und anzustrebender räumlicher Entwicklung bedeutende Differenzen bestehen".

So heisst es im Prüfungsbericht des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) zum Richtplan des Kantons Basel-Landschaft:
„Auftrag: Der Kanton soll im Richtplan aufzeigen, wie die Schutzziele für die im Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) aufgeführten Landschaften umgesetzt sind und wo noch Handlungsbedarf besteht."[109]

Und in der Genehmigung des Richtplanes Basel-Landschaft durch den Bundesrat steht:
„Der Kanton wird aufgefordert, innert zweier Jahre: a) Im Objektblatt L3.2, Vorranggebiet Landwirtschaft, aufzuzeigen, wie die Schutzziele für die im Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) aufgeführten Landschaften umgesetzt sind und wo noch Handlungsbedarf besteht."[110]

Dass die durch die Bundesinventare geregelten Sachbereiche durchaus geeigneten und – sofern noch Regelungsbedarf besteht – unverzichtbaren Stoff nicht nur für die Richtplanung, sondern eben auch den Richtplan selbst abgeben, zeigt auch ein Blick in die typischen Richtplan-Geschäfte:
„Im Bereich Siedlung: Gesamträumliche Vorgaben wie Grundsätze und Schwerpunkte der künftigen Siedlungsentwicklung ...; ferner Aussagen über die Anpassung der Nutzungsentwicklung an die anzustrebende Siedlungsstruktur (einschliesslich Vorkehren zur Siedlungsbegrenzung und Siedlungsverdichtung), über die Einordnung neuer öffentlicher Bauten und Anlagen, ..., über Massnahmen zur Erhaltung bedeutender Ortsbilder."[111]

Das ISOS zeigt bekanntlich zum einen den Status quo, zum anderen zeigt es auf, wie bestehenden und zu erwartenden Beeinträchtigungen und Bedrohungen zu begegnen ist. Seine Schutzziele bilden den zentralen Kern des Inventars: Sie zeigen auf, *was wie* geschützt werden soll und muss.

- Dass solche – nun auch bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben verbindlichen – rechtlichen Vorgaben nach Abstimmung mit anderen raumwirksamen Tätigkeiten verlangen, liegt auf der Hand – und es liegt vor

[109] ARE, Prüfungsbericht, Richtplan des Kantons Basel-Landschaft, Gesamtüberarbeitung, Ittigen, 2. August 2010, 18.
[110] Bundesrat, Genehmigung des Richtplanes des Kantons Basel-Landschaft vom 8. September 2010, 2.
[111] Tschannen, Kommentar RPG, Art. 8, Rz. 18.

allem dort und in jenen Kantonen auf der Hand, wo diesem Inventar bisher eher wenig Beachtung geschenkt worden war.

Abstimmungsbedarf besteht gerade in den nächsten Jahren aber auch, wenn Fragen nach der adäquaten „Verdichtung" bestehender Siedlungen oder solche nach der Siedlungserneuerung und -transformation zur Beantwortung anstehen. Das sind alles Sachgeschäfte, mit denen sich die Richtplanung als *Aufgabe* zu befassen hat und die (in der Regel) in geeigneter Art und Weise auch als *Geschäft* in den Richtplänen (Text und Karte) ihren Niederschlag finden müssen.

Dass die *Landschaft* Thema oder Aufgabe der Richtplanung bzw. schliesslich ein Richtplan-Geschäft ist, ist fast schon ein Pleonasmus:
„Im Bereich *Landschaft*: Gesamträumliche Vorgaben namentlich zu den geplanten Funktionen der verschiedenen Landschaftsräume als Produktionsfläche, Siedlungstrenngürtel, ökologische Ausgleichsfläche usf.; ferner Aussagen über die Anpassung der Nutzungspläne an die anzustrebende Landschaftsstruktur (einschliesslich Vorkehren zur Sicherung landwirtschaftlicher Vorrangflächen), über die Einordnung neuer öffentlicher Bauten und Anlagen (auch und besonders von öffentlich zugänglichen Freizeitanlagen), über Massnahmen zur Rekultivierung und Revitalisierung geschädigter Landschaftsräume, über Vorkehren gegen Naturgefahren, über Massnahmen zum Schutz bedrohter natürlicher Lebensräume und bedeutender Landschaftsbilder."[112]

Und dass dies der Raum ist, in dem die Vorgaben des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler zum Tragen kommen müssen, das ist – das Beispiel des Richtplanes Basel-Landschaft hat es gezeigt – ebenfalls offensichtlich. Auch wenn bzw. gerade weil es den Tatsachen entspricht, dass die BLN-Gebiete zum Teil ausserordentlich gross sind und dass ihre Schutzziele bislang noch nicht in adäquater Weise konkretisiert wurden (was sich in absehbarer Zeit ändern wird), so muss und darf an dieser Stelle daran erinnert werden, dass die Bundesinventare *Schutzinventare* sind. Und je grösser ein Gebiet ist und je mehr Menschen darin wohnen und je mehr Verkehrswege es durchziehen, desto grösser ist das Risiko, dass die Schutzobjekte tangiert werden, dass in sie eingegriffen wird oder dass sogar von der ungeschmälerten Erhaltung der Objekte abgewichen werden soll.

- Daher: Ein Richtplan, in dem – zum heutigen Zeitpunkt – das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung keine Rolle spielt und wo nicht aufgezeigt wird, wie die verschiedenen anderen raumwirksamen Aufgaben auf die Schutzziele des Inventars abgestimmt werden, ist kein Richtplan, der seinen Namen verdient.

Gleiches gilt für den Verkehr. Tschannen führt weiter aus:
„Im Bereich *Verkehr*: Gesamträumliche Vorgaben zur Verkehrsentwicklung wie Grundsätze der kantonalen Verkehrspolitik; ferner Aussagen über Massnahmen zur Anpassung und Ergänzung des Strassen- und Schienennetzes und die anzustrebende Verkehrsstruktur und über die Einordnung neuer Verkehrsanlagen."[113]

---

[112] Tschannen, Kommentar RPG, Art. 8, Rz. 18.
[113] Tschannen, Kommentar RPG, Art. 8, Rz. 18.

Natürlich sind die historischen Verkehrswege, deren Schutz das auf den 1. Juli 2010 in Kraft gesetzte Bundesinventar (VIVS) anstrebt, nicht bloss durch die Verkehrsentwicklung oder neue Verkehrswege bedroht, sondern auch durch die ausufernden Siedlungen oder andere Landschaftsnutzungen, aber:

- *dass* auch die historischen Verkehrswege und das zugehörige Inventar Thema der Richtplanung sein müssen und dass man es nicht einfach ignorieren darf, das bedarf nach dem kurzen Blick auf die beiden Schwesterinventare keiner weiteren Ausführungen.[114]

4.3.1.3 Berücksichtigung der Bundesinventare bei der Erstellung der Richtpläne

Nur weil die Bundesinventare gemäss BGE Rüti „ihrer Natur nach" Sachplänen und Konzepten im Sinne von Artikel 13 RPG gleichkommen,[115] müssen sie formell bzw. inhaltlich noch lange *nicht genau gleich aufgebaut sein* wie diese. Das betrifft auch die für die Umschreibung des Standes der Abstimmung verwendeten Inhaltskategorien „Festsetzung", „Zwischenergebnisse" und „Vororientierung", wie sie sich in Anlehnung an die Begrifflichkeit der Richtplanung in Artikel 15 Absatz 2 RPV finden:

„Text und Karten enthalten verbindliche Festlegungen, die nach Festsetzungen, Zwischenergebnissen und Vororientierungen (Art. 5 Abs. 2) gegliedert werden können, sowie allenfalls weitere Informationen. Sie geben zudem Aufschluss über die zum Verständnis der Festlegungen erforderlichen räumlichen und sachlichen Zusammenhänge (Ausgangslage)."

Und im erwähnten Artikel 5 Absatz 2, der zu den Bestimmungen über den Richtplan gehört, heisst es, der Richtplan zeige:

„a. wie die raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander abgestimmt sind (Festsetzungen);
b. welche raumwirksamen Tätigkeiten noch nicht aufeinander abgestimmt sind und was vorzukehren ist, damit eine zeitgerechte Abstimmung erreicht werden kann (Zwischenergebnisse);
c. welche raumwirksamen Tätigkeiten sich noch nicht in dem für die Abstimmung erforderlichen Mass umschreiben lassen, aber erhebliche Auswirkungen auf die Nutzung des Bodens haben können (Vororientierungen)."

- Zu bedenken ist, dass die in Frage stehenden Bundesinventare ja nie „formell" als Konzepte oder Sachpläne erstellt und auch nie als solche vom Bundesrat verabschiedet worden sind (Art. 21 Abs. 1 RPV). Es würde daher eher

---

[114] Erstaunlicherweise ignoriert der vom Bundesrat im September 2010 genehmigte Richtplan Basel-Landschaft das IVS rundweg. Einzig auf Seite 90 des Richtplantextes findet sich folgender Beschluss: „Historische Verkehrswege ausserhalb des Baugebietes, die sich als Wanderwege eignen, sind in das Wanderwegnetz einzubeziehen"; www.baselland.ch/fileadmin/baselland/files/docs/parl-lk/protokolle/2009/p2009-03-26/krip_richtplantext.pdf

[115] BGE 135 II 209, E. 2.1.

erstaunen, wenn sich darin irgendwelche expliziten Festsetzungen, Zwischenergebnisse oder Vororientierungen finden würden.

Anders sieht es aus, wenn wir uns an die Verpflichtung – aus dem BGE Rüti bzw. den Bundesinventaren – erinnern, die Bundesinventare bei der Erstellung der Richtpläne zu „berücksichtigen“:

- Wie auch immer die „Berücksichtigung“ in concreto aussehen mag, sie muss in der einen oder anderen Form ihren praktischen und *schutzrelevanten* Niederschlag finden; sie muss in der einen oder anderen Art und Weise in ein Ergebnis der Richtplanung einfliessen. Eine Berücksichtigung, die *keinen* Unterschied macht, ist keine Berücksichtigung.

Wie oben wiedergegeben, bietet die Raumplanungsverordnung Gliederungsmöglichkeiten an: Die *Festsetzungen* zeigen gemäss Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe a RPV, „wie die raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander abgestimmt sind“. Sie sind, so Tschannen, „für Planungsgeschäfte bestimmt, die – immer aus der Sicht der raumwirksam tätigen Behörde – das Ende eines Abstimmungsvorgangs erreicht haben. Solche Plangeschäfte erscheinen entscheidungsreif, weil die Grundsatz- und Standortfragen aus der Sicht des Gemeinwesens geklärt sind. Der Richtplan muss lediglich noch jene Schritte festhalten, die erforderlich sind, damit die entsprechenden Rechtsetzungs- oder Verwaltungsverfahren in Gang gesetzt und rechtsverbindliche Entscheidungen herbeigeführt werden können. Festsetzungen erteilen den Behörden Aufträge in der Sache. Sie bestimmen die konkreten planerischen Handlungsbeiträge der beteiligten Aufgabenträger.“[116]

Sie sind, Artikel 9 Absatz 1 RPG macht dies klar, für die Behörden verbindlich. Es handelt sich um Interessenbekundungen. Müssen zwecks „praktischer Umsetzung“ noch Verfügungen oder Rechtssätze ergehen, bleiben die entsprechenden Verfahren stillschweigend vorbehalten: „Ob eine Festsetzung am Platz ist, beurteilt sich allein aufgrund des Abstimmungsstandes, den die Behörden unter sich erreicht haben.“[117]

- Gerade heute dürfte es noch öfters der Fall sein, dass die vom BGE Rüti angemahnte „Berücksichtigung“ der Bundesinventare nach Artikel 5 NHG zu „*Zwischenergebnissen*“ führen dürfte.

Zwischenergebnisse zeigen gemäss Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe b RPV, „welche raumwirksamen Tätigkeiten noch nicht aufeinander abgestimmt sind und was vorzukehren ist, damit eine zeitgerechte Abstimmung erreicht werden kann (Zwischenergebnisse)“. Sie bezeichnen gemäss Tschannen „Plangeschäfte, bei denen die *Abstimmung begonnen hat, ohne bereits zu einer Lösung in der Sache geführt* zu haben. Die Aussage muss Unfertiges, Offenes enthalten, sonst wäre sie eine Festsetzung.

[116] Tschannen, Kommentar RPG, Art. 8, Rz. 21 f.
[117] Tschannen, Kommentar RPG, Art. 8, Rz. 23.

Zwischenergebnisse erteilen den Behörden Aufträge im Verfahren: Sie bestimmen, was die beteiligten Aufgabenträger vorzukehren haben, damit das Plangeschäft zeitgerecht entscheidungsreif gemacht werden kann."[118]

Das ist ohne Zweifel gleichsam die Beschreibung der zwecks „Berücksichtigung" der Bundesinventare noch anstehenden Aufgabe (sofern Abstimmungsergebnisse noch ausstehen). Zugleich zeigt es den zuständigen Behörden auf, welchen (Zwischen-)Weg sie begehen können, um der Verpflichtung des BGE Rüti in nützlicher Frist gerecht zu werden.

Schliesslich sind noch die „Vororientierungen" zu nennen, die gemäss Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c RPV zeigen, „welche raumwirksamen Tätigkeiten sich noch nicht in dem für die Abstimmung erforderlichen Mass umschreiben lassen, aber erhebliche Auswirkungen auf die Nutzung des Bodens haben können (Vororientierungen)".

- Die Bundesinventare dürften, was ihren Gehalt anbelangt, (in der Regel) über das Stadium der Vororientierung hinausreichen, denn es ist doch mit mehr als nur „mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit *anzunehmen*", dass dieses Plangeschäft „*in absehbarer Zukunft Abstimmungsbedarf* hervorrufen" wird.[119]

Dieser kleine Überblick zeigt, dass es „bei der Erstellung er Richtpläne" nicht nur verschiedene Möglichkeiten gibt, auf die konkreten und aktuellen kantonalen (und kommunalen) Ist-Zustände zu reagieren, sondern dass diese von den Kantonen (und Gemeinden) zum Schutz der Objekte der Bundesinventare auch ergriffen werden *müssen*.

- In die „Empfehlung" der vier Bundesämter zur Berücksichtigung der Bundesinventare im Nachgang zum BGE Rüti ist die eine oder andere Möglichkeit bzw. Verbindlichkeit eingeflossen. Doch ist und bleibt es nach wie vor die Aufgabe der mit der (Richt- und/oder Nutzungs-)Planung Beauftragten, „im Sinn und Geiste" der Bundesinventare selbst bzw. des BGE Rüti das Ihre dazu beizutragen, damit die Bundesinventarobjekte auch bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben einen Schutz erfahren, der ihnen bislang in der Regel eher abgegangen sein dürfte. Die vom BGE Rüti angemahnte „Berücksichtigung" muss *einen Unterschied machen*. Und da Unterschiede sich nicht selber machen, liegt es zum grossen Teil auch in den Händen der Planenden, kreative Lösungen für die anstehenden Fragen zu finden.

4.3.1.4 Weitere Stimmen zur Berücksichtigung der Bundesinventare bei der Erstellung der Richtpläne

Nina Dajcar hält in ihrer 2011 erschienen Dissertation zu den Natur- und Heimatschutzinventaren des Bundes eine Binsenwahrheit fest, die in der angeregten Diskussion über die Verbindlichkeit der Bundesinventare für die Kantone und

[118] Tschannen, Kommentar RPG, Art. 8, Rz. 24 f.
[119] Tschannen, Kommentar RPG, Art. 8, Rz. 26.

Gemeinden leicht vergessen gehen kann: Die inventarisierten Gebiete bzw. Objekte „sind, wie die übrigen Gebiete auch, in der Raumplanung *zu beachten*“.[120]

Die im Nachgang zum BGE Rüti in die drei Verordnungen nach Artikel 5 NHG aufgenommene Verpflichtung, die Bundesinventare bei der Erstellung der Richtpläne zu beachten, wurde bereits erwähnt. Trotz dieser Berücksichtigungspflicht würden nach Ansicht Nina Dajcars diese drei Bundesinventare die Kantone jedoch „nur bei der Erfüllung von Bundesaufgaben in vollem Umfang verpflichten“.[121] Eine Aussage, die man im Hinblick auf die beschränkte Geltung des Artikels 6 Absatz 2 NHG im Rahmen der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben auch nach dem BGE Rüti nach wie vor durchaus bejahen kann.

Ebenfalls überzeugend erinnert Nina Dajcar des Weiteren an die eigentlich immer schon selbstverständliche, oben bereits skizzierte Pflicht zur Beachtung der Bundesinventare:

„Die Pflicht, die Inventare in der Richtplanung zu beachten, ergibt sich auch aus dem RPG, nämlich aus Art. 1 Abs. 2 lit. a und b, Art. 3 Abs. 2 und Art. 6 Abs. 2 lit. b. Diese Rechtsgrundlagen nennen als zu berücksichtigende Elemente: naturnahe Landschaften, Erholungsgebiete und «als natürliche Lebensgrundlagen bedeutsame Gebiete». Nicht ausdrücklich erwähnt werden Ortsbilder oder historische Verkehrswege“[122] – aber sie lassen sich sicherlich problemlos unter die Gebiete subsumieren, die gemäss dem genannten Artikel 6 RPG „besonders schön“ oder „wertvoll“ sind, weshalb bereits im Kommentar NHG bzw. in den „Bundesinventaren“ die Berücksichtigung solcher Objekte im Rahmen der Richtplanung – unabhängig von irgendwelchen Bundesinventaren – angeregt wurde.[123]

Daher sind – dienen die Richtpläne doch als Vorstufe der Nutzungspläne – „die Inventar-Objekte bereits in den Richtplänen zu erfassen, um durch eine frühzeitige Klärung von Nutzungskonflikten einen möglichst guten Schutz der Inventar-Objekte zu erreichen“.[124]

So sieht es, wenn auch nicht via Artikel 6 *Absatz 2* RPG, auch das Bundesgericht. Dieses fährt, nachdem es die *Bedeutung* der Bundesinventare auch bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben festgehalten und konstatiert hatte, diese kämen *ihrer Natur nach Sachplänen und Konzepten gleich*, sofort mit einer ersten Konsequenz dieser Gleichsetzung fort:

„Im Rahmen der allgemeinen Planungspflicht der Kantone (Art. 2 RPG) legen diese die Planungsgrundlagen in ihrer Richtplanung im Allgemeinen fest (Art. 6 RPG) und *berücksichtigen die Bundesinventare als besondere Form von Konzepten und Sachplänen im Speziellen* (Art. 6 Abs. 4 RPG).“[125]

---

[120] Dajcar, Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes, 173; Hervorhebung hinzugefügt.

[121] Dajcar, Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes, 173; ebenso 192.

[122] Dajcar, Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes, 174.

[123] Vgl. Leimbacher, Kommentar NHG, Art. 6, Rz. 28; derselbe, Bundesinventare, 3. A., 72 f.

[124] Dajcar, Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes, 174 f.; m.w.H.

[125] BGE 135 II 209, E. 2.1; Hervorhebung hinzugefügt.

Wenn das Bundesgericht zwei Sätze früher, zu Beginn dieses Absatzes, von der *Bedeutung* der Bundesinventare auch bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben gesprochen hatte, dann benennt es bereits hier eine erste solche *Bedeutung*: Die Kantone „berücksichtigen die Bundesinventare als besondere Form von Konzepten und Sachplänen im Speziellen" – und zwar berücksichtigen sie diese in Anlehnung an bzw. im Sinne von Artikel 6 Absatz 4 RPG, wo es genau heisst: Die Kantone „berücksichtigen die Konzepte und Sachpläne des Bundes", und zwar „für die Erstellung ihrer Richtpläne" (Abs. 1).

Der Verordnungsgeber hat dieser Verpflichtung in den drei Bundesinventarverordnungen bereits Nachachtung verschafft, heisst es doch dort unterdessen: „Die Kantone *berücksichtigen* das Bundesinventar bei der Erstellung ihrer Richtpläne nach den Artikeln 6–12 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979."[126]

Das ist nichts grundsätzlich Neues. Schon bisher wurden die Bundesinventare auf die eine oder andere Weise im Rahmen der Richtplanung berücksichtigt – allerdings (in der Regel) bloss hinsichtlich ihrer Verbindlichkeit bei der Erfüllung von Bundesaufgaben. Jetzt folgt, wie bereits erwähnt, eigentlich nur eine gewisse Ausdehnung der Verbindlichkeit der Bundesaufgabe auf die anderen, die kantonalen und kommunalen raumwirksamen Aufgaben.

Marti hielt denn auch schon Jahre vor dem BGE Rüti im Hinblick darauf, dass die Bundesinventare nach Einführung des Raumplanungsgesetzes materiell Konzepten oder Sachplänen gleichzusetzen seien und dass daher die für diese Planungsinstrumente geltenden Grundsätze zumindest sinngemäss angewandt werden müssen, fest:

„Gemäss Art. 6 Abs. 4 RPG aber haben die Kantone die Konzepte und Sachpläne des Bundes in ihren Richtplänen zumindest zu berücksichtigen, womit die Verbindung zur kantonalen und kommunalen Raumplanung hergestellt und abgesichert ist, da der Bundesrat bei der Genehmigung der kantonalen Richtpläne diese Voraussetzung gemäss Art. 11 Abs. 1 RPG zu prüfen hat und auch kommunale Nutzungspläne von den Kantonen gemäss Art. 26 Abs. 2 RPG nur genehmigt werden können, wenn sie den kantonalen Richtplänen entsprechen. Diese Berücksichtigungspflicht entspricht im Übrigen auch dem Grundsatz der Bundestreue und der Vermeidung von Widersprüchen in der Rechtsordnung, ja ganz allgemein von Treu und Glauben, zumal die Kantone bei der Festsetzung der Bundesinventare – wie noch zu zeigen sein wird – massgebend mitwirken."[127]

Marti fährt in seinen Überlegungen fort: „Da sich die dargelegte Auffassung erst in den letzten Jahren langsam durchsetzt und die blosse Berücksichtigungspflicht sowie die wenig konkreten Schutzziele den Kantonen einen grossen Beurteilungsspielraum bei der Ergreifung konkreter Schutzmassnahmen belassen, bestehen freilich in den Kantonen grosse Unterschiede und Mängel bezüglich der Umsetzung insbesondere des BLN-Inventars, was in der von der GPK-N angeordneten Evaluationsstudie sehr deutlich festgehalten worden ist. Hinzuweisen ist aber immerhin darauf, dass nach heutiger Auffassung die Kantone und Gemein-

[126] Vgl. Art. 9 VIVS; Hervorhebung hinzugefügt; inhaltlich gleich: Art. 4a VISOS und 2a VBLN.
[127] Marti, Bundesinventare, 635.

den auch bezüglich der Bundesinventare nach Art. 5 ff. NHG an die Umschreibung der Inventarobjekte (Perimeter) gebunden sind und für das betroffene Gebiet – auch aufgrund von Art. 17 RPG – geeignete Schutzmassnahmen zu ergreifen haben, welche freilich nicht nur in eigentlichen Schutzzonen und Schutzverfügungen, sondern auch lediglich in angepassten Nutzungsvorschriften bestehen können. Insoweit sind die erwähnten Bundesinventare den kantonalen Planungsmassnahmen gewissermassen gleichgeordnet, doch müssen letztere auf die Bundesinventare abgestimmt werden, wie es auch dem Grundsatz der Planabstimmung (Art. 2 Abs. 1 RPG) entspricht. Falls die Kantone die Umschreibung der Inventarobjekte als nicht sachgerecht erachten, haben sie beim Bundesrat entsprechende Änderungsbegehren zu stellen."[128]

Ausführlich hat sich auch Barbara Jud von der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung (VLP) mit den Konsequenzen des BGE Rüti befasst. Da ihre Ausführungen sich weithin mit den in diesem Gutachten vertretenen Ansichten decken, sei der BGE an dieser Stelle näher diskutiert. Barbara Jud führt im Kapitel „Schutzwirkung bei kantonalen und kommunalen Aufgaben" zur „Berücksichtigung bei der Richtplanung" gemäss den Vorgaben des BGE Rüti aus:[129]

„Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung und der entsprechenden Anpassung der Inventarverordnungen ist die Frage der Berücksichtigungspflicht grundsätzlich geklärt. Unklar ist aber nach wie vor, wie und in welchem Umfang, die Bundesinventare in die kantonalen Richtplänen einfliessen müssen.

Artikel 6 Absatz 4 RPG verlangt, dass die Kantone die Konzepte und Sachpläne des Bundes bei der Erstellung ihrer Richtpläne berücksichtigen müssen. Inwieweit Anordnungen aus Sachplänen und Konzepten des Bundes von den Kantonen in ihrer Richtplanung zu übernehmen sind, hängt von der rechtlichen Bindungswirkung der jeweiligen Bundesaufgabe ab. Wird dem Bund durch die Verfassung eine umfassende Zuständigkeit attestiert, steht es ihm zu, über Standortfragen zu befinden. Dies ist beispielsweise im Bereich der Eisenbahnen und Nationalstrassen der Fall. Die Kantone sind in solchen Fällen verpflichtet, den planerischen Anordnungen des Bundes Folge zu leisten und die hierfür nötigen planerischen Vorkehren und Beschlüsse zu treffen (Art. 23 RPV). So dürfen insbesondere Anordnungen zu Standort und Linienführung vorgesehener Anlagen des Bundes in der kantonalen Richtplanung nicht erneut in Frage gestellt werden. In den Fällen, in denen dem Bund keine abschliessende Kompetenz zukommt, so etwa im hier interessierenden Bereich des Natur- und Heimatschutzes (Art. 78 Abs. 1 BV), sind die Anordnungen sowie allfällige Standortfestlegungen des Bundes als Interessenbekundungen zu verstehen und entsprechend bei der Interessenabwägung nach Art. 3 RPV zu berücksichtigen[130]."

---

[128] Marti, Bundesinventare, 635 f.

[129] Jud, Bundesinventare nach Art. 5 NHG, 10 ff.

[130] Barbara Jud verweist in ihrer Anmerkung 36 auf: Tschannen, Kommentar RPG, Art. 6, Rz. 44; Bühlmann, Kommentar RPG, Art. 13, Rz. 48; Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, Art. 13, Rz. 30; Tschannen Pierre, Der Richtplan und die Abstimmung raumwirksamer Aufgaben, Rz. 488. Vgl. auch Bühlmann, Kommentar RPG, Art. 13, Rz. 48.

Es ist sicherlich unbestritten, dass dem Bund im Natur- und Heimatschutz keine umfassende Zuständigkeit zukommt. Für den Natur- und Heimatschutz sind bekanntlich vielmehr die Kantone zuständig (Art. 78 Abs. 1 BV). Trotzdem bereitet der Schluss etwas Mühe, „die Anordnungen sowie allfällige Standortfestlegungen des Bundes (seien) als *Interessenbekundungen* zu verstehen und entsprechend bei der Interessenabwägung nach Art. 3 RPV zu berücksichtigen“[131], bzw. drängt es sich auf, ihn in einem bestimmten Sinne zu verstehen: Gemäss Artikel 5 Absatz 1 NHG erstellt der Bundesrat „nach Anhören der Kantone Inventare von Objekten von nationaler Bedeutung“. Und in Absatz 2 wird festgehalten, dass der Bundesrat „über die Aufnahme, die Abänderung oder die Streichung von Objekten ... nach Anhören der Kantone“ entscheidet und dass diese von sich aus eine Überprüfung beantragen können.

Mit anderen Worten: Solange die Kantone hinsichtlich eines in Frage stehenden Objektes keine Überprüfung beantragt haben bzw. solange der Bundesrat das Inventar nicht abgeändert oder das Objekt aus dem Inventar gestrichen hat, befindet sich jedes Objekt eines Bundesinventars nach Artikel 5 NHG immer dort, wo es eben ist. Die Objekte sind immobil; sie stehen oder liegen, wo sie stehen oder liegen.[132] Und in nicht wenigen Fällen ist es wohl gerade auch ihr Standort, der zur Aufnahme in ein Inventar beigetragen haben mag. Es spricht daher vieles dafür, dass wir es betreffend Standort eines Bundesinventarobjektes mit mehr als einer blossen „Interessenbekundung“ des Bundes zu tun haben bzw. dass wir es mit einer *höchst gewichtigen* Interessenbekundung zu tun haben: Der Bund bzw. der Bundesrat hat bestimmt, dass sich an diesem konkreten Standort ein Objekt befindet, das – auch nach Anhörung des betroffenen Kantons – von nationaler Bedeutung ist. Es ist *dieses* gewichtige Interesse, das in jede Interessenabwägung einfliessen muss, und es geht nicht darum zu berücksichtigen, ob man ein Objekt vielleicht an einem anderen Standort errichten könnte. Solche Standortüberlegungen sind für Planungen, für neue Projekte erforderlich, nicht aber für „vorbestandene“ Bundesinventarobjekte.

Natürlich wird es kaum je darum gehen, den Standort eines Bundesinventarobjektes gänzlich „in Frage“ zu stellen. Für BLN-Gebiete liegt es auf der Hand, dass man nicht das ganze Gebiet verschieben kann, bloss weil ein Kanton dort etwas geplant hätte, das sich mit dem Schutz des Bundesinventars schwer vereinbaren liesse. Man kann sich jedoch vorstellen, dass an den *Rändern* eines BLN-Objektes darum gestritten wird, wo der Perimeter nun genau verlaufe.[133] Allein, selbst wenn bei der parzellenscharfen Festlegung eines Objektes ein gewisser Spielraum bestehen mag: Ist der Ort – im Rahmen der Vorgaben des Bundesinventars – bestimmt, ist der Standort grundsätzlich fix. Auch bei IVS-Objekten dürfte es in der Regel nicht darum gehen, deren Standort in Frage zu stellen. Und wenn man es in einem konkreten Falle mit einem (Bau-)Projekt zu tun hätte, dem ein ganzer Abschnitt eines IVS-Objektes zum Opfer fallen könnte, haben wir es nicht

---

[131] Hervorhebung hinzugefügt.

[132] Dass die Bundesinventare zumindest für die Erfüllung von Bundesaufgaben durchaus konkrete räumliche Aussagen machen, hält auch Arnold Marti fest: Bundesinventare – eigenständige Schutz- und Planungsinstrumente des Natur- und Heimatschutzrechts, URP/DEP 2005, 630.

[133] Zum Beurteilungsspielraum der Kantone bei der parzellengenauen Festlegung des Perimeters vgl. etwa BGE 127 II 184, E. 3c.

primär mit einer Standortfrage zu tun, sondern mit der Frage, ob im konkreten Fall ein „Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung“ des Objektes zulässig wäre oder nicht. Ins ISOS wiederum wird ja nicht eine Ansammlung von Einzelbauten aufgenommen, sondern ein Ortsbild als Ganzes. Dort kann vielleicht eher mal die Frage auftauchen, ob ein historisches Gebäude um ein paar Meter verschoben werden könne oder dürfe,[134] da es einem wichtigen (Bau-)Projekt im Wege stehe. Aber auch in diesen Fällen geht es nicht wirklich um den Standort, sondern um die durch das Bundesinventar umrissenen und in jedem Einzelfall noch zu konkretisieren Schutzziele und -interessen, die Interessen am Schutz des geschützten Ortsbildes vor diesem konkreten geplanten Eingriff.

Barbara Jud fährt fort: „Die Berücksichtigungspflicht ergibt sich insbesondere beim Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (BLN) nicht nur aus dem Konzept- bzw. Sachplancharakter des Inventars (und damit aus Artikel 6 Absatz 4 RPG), sondern auch aus Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe b RPG, wonach die Kantone bei der Erarbeitung der Grundlagen für die Erstellung der Richtpläne festzustellen haben, welche Gebiete «besonders schön, wertvoll, für die Erholung oder als natürliche Lebensgrundlage bedeutsam sind». Wann ein bestimmtes Gebiet die in Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe b erwähnten Voraussetzungen erfüllt und als schützenswert gilt, ist weitgehend eine Ermessensfrage und im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung zu beurteilen. Gebiete, die der Bund aber unter besonderen Schutz stellt, sind auch von den Kantonen als schützenswert zu betrachten; alles andere würde die Einheit der Rechtsordnung unterlaufen.“[135]

Über Geschmack lässt sich bekanntlich nicht streiten; aber, ob ein Objekt die in Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe b RPG erwähnten Voraussetzungen erfüllt und als schützenswert gilt, ist zu einem konkreten Zeitpunkt in der Geschichte nicht „bloss“ *weitgehend* eine Frage des Ermessens- bzw. Beurteilungsspielraumes. Die Auslegung eines unbestimmten Rechtsbegriffs eröffnet zwar solche Räume, in denen nicht nach rein „objektiven“ Kriterien entschieden werden kann bzw. genauer, in denen eben gerade *entschieden* werden kann und muss, *weil* es für die „richtige“ Lösung keine eindeutige Anleitung oder gar ein Programm gibt. Aber beliebig ist eine solche Entscheidung nicht.[136] Darauf stellt Barbara Jud ja gleich selber ab, wenn sie ausführt, Gebiete, die der Bund unter besonderen Schutz gestellt habe, seien auch von den Kantonen als schützenswert zu betrachten, denn alles andere würde die Einheit der Rechtsordnung unterlaufen. Natürlich ist es (in erster Linie theoretisch) denkbar, dass der Bundesrat seinen Beurteilungsspielraum überschritten oder missbraucht hat, als er ein konkretes Objekt als von nationaler Bedeutung einstufte und ins Inventar aufnahm, aber mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit war dem nicht so, sind doch die Kriterien von Artikel 5 NHG dergestalt offen, dass dies kaum möglich ist. Mit anderen Worten: Es dürfte sich zwar das eine und andere Objekt eines Bundesinventars finden lassen, über dessen „nationale Bedeutung“ die Meinungen ausei-

---

[134] Dies, obwohl gemäss den „Erläuterungen zum ISOS“ ein schützenswertes Einzelelement immer Erhaltungsziel A hat, d.h. integrales Erhalten der Substanz, 4.

[135] Jud, Bundesinventare nach Art. 5 NHG, 10.

[136] Vgl. z.B. die ausführliche Diskussion eines Beurteilungs-/Ermessensspielraumes im BGE 127 II 184, E. 3 ff.

nandergehen, aber es dürfte selbst im Hinblick auf solche Objekte schwerfallen zu behaupten, sie fielen nicht unter Artikel 6 Absatz 2 RPG.

In ihren weiteren Ausführungen liefert Barbara Jud wichtige Hinweise zum Gehalt der vom Bundesgericht statuierten und in den Inventarverordnungen kodifizierten Pflicht zur Berücksichtigung der Bundesinventare bei der Erstellung der Richtpläne:
„Die Berücksichtigungspflicht in den Richtplänen der Kantone ist im Sinne dieser Ausführungen in dreifacher Hinsicht von Bedeutung:

Aufnahme der Inventare in den Richtplan
Die Schutzanliegen der Bundesinventare müssen in den Richtplänen der Kantone grundsätzlich ihren Niederschlag finden. Ziel muss es sein, dass sich die Adressaten des Richtplans stets bewusst sind, wann ein BLN-Gebiet betroffen ist und welche Schutzanliegen damit verbunden sind. Hierzu ist es primär notwendig, dass Perimeter und Schutzziele dieser Gebiete in der Richtplankarte und im Richtplantext (im Teil Landschaft und allenfalls betroffenen Objektblättern) ersichtlich sind. Die ISOS- und IVS-Objekte umfassen teilweise sehr kleine Flächen, so dass bei ihnen unter Umständen auf den Eintrag in der Richtplankarte verzichtet werden kann und eine Behandlung im Richtplantext genügt. Die gänzliche Nichtberücksichtigung der Inventarobjekte im Richtplan ohne triftigen Grund ist als Mangel zu betrachten, welchen der Bund bei der Genehmigung des Richtplans zu rügen hat.“[137]

Damit hat Barbara Jud sicherlich den zentralen Punkt der Berücksichtigungspflicht skizziert: In erster Linie geht es darum – gerade auch in der Praxis, dort, wo die Zuständigen in Planungs- und Baubehörden den Richtplan konsultieren –, dass die Bundesinventarobjekte *bekannt* sind. Wer eine Karte aufschlägt, muss sofort und ohne Aufwand sehen, dass im fraglichen Gebiet ein Bundesinventarobjekt liegt – und er oder sie muss darum wissen, dass dieses Objekt in die weiteren Überlegungen und Planungen einzubeziehen, zu beachten bzw. zu berücksichtigen ist.

Das ist wohl der wichtigste Punkt bzw. sind ohne diesen ersten Schritt, der in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe 1 RPV sein Pendant hat, alle anderen Schritte bedeutungslos, denn sie werden ohne den ersten gar nie gemacht.

Was die Aussagen von Barbara Jud zur Berücksichtigung der ISOS- und IVS-Objekte anbelangt, so dürfte sich eine kleine Gewichtsverschiebung vertreten lassen:
Es ist wohl eine Frage des Erkenntnisinteresses bzw. des Augenmerks, ob man die Ansicht vertreten will, die ISOS- und IVS-Objekte umfassten teilweise sehr kleine Flächen. Zwar sind IVS-Objekte eher schmal, aber dafür häufig sehr lang, sodass ihre Gesamtfläche nicht unerheblich ist; und auch bei den ISOS-Objekten, den einzelnen Ortsbildern, ist die Fläche in der Regel doch beachtlich. Anders sieht dies bei den einzelnen Bauten oder Baugruppen aus. Richtig ist sicherlich, dass es – je nach Massstab der Karte – schwieriger sein dürfte, den Perimeter eines ISOS- oder ein IVS-Objekte auf der Richtplankarte einzutragen, als dies bei einem BLN-Objekt der Fall sein dürfte. Trotzdem, angesichts der moder-

[137] Jud, Bundesinventare nach Art. 5 NHG, 11.

nen GIS-Systeme – und die Erfassung des IVS ist ein gutes Beispiel dafür – ist die Forderung von Babara Jud etwas umzudeuten und zu konkretisieren:

- Es geht in erster Linie darum, dass das Bundesinventar-*Objekt* auf der Richtplankarte ersichtlich ist.

- Wenn sich der Perimeter nicht darstellen lässt, dann muss auf andere Art und Weise mindestens signalisiert werden, wo ein solches Objekt situiert ist. *Ja, es lässt sich mit einiger Berechtigung festhalten, der BGE Rüti verlange, dass nie darauf verzichtet werden dürfe, das Inventar-Objekt in die Karte aufzunehmen.*

Über die Art und Weise – ob der Perimeter eingetragen werden kann oder nicht – darüber mag diskutiert werden. Daher sollte nicht „unter Umständen auf den Eintrag in der Richtplankarte verzichtet werden" und eine Behandlung im Richtplantext genügen, sondern es ist umgekehrt davon auszugehen, dass „in der Regel" jedes Objekt aus der Richtplan-Karte ersichtlich sein muss. Dass die Frage der adäquaten Darstellbarkeit im Richtplan-Text nie auftauchen kann, liegt auf der Hand. Und es ist ebenso naheliegend, dass eventuelle Defizite im Rahmen der Aufnahme in die Karte durch entsprechende Anpassungen im Text ausgeglichen werden müssen.

In der bereits erwähnten „Empfehlung" der Bundesämter ASTRA, ARE, BAFU und BAK wird daher beispielsweise für die IVS-Objekte gefordert:

„Das Bundesinventar ist als Ausgangslage in der Gesamtübersicht und in Teilkarten kartografisch darzustellen. Die Darstellung muss die für die Einhaltung der Schutzziele und die Eingriffsregelung relevanten unterschiedlichen Substanzgrade deutlich hervorheben. Die entsprechenden digitalen Grundlagen sind in der offiziellen Publikation des Bundesinventars http://ivs-gis.admin.ch vorhanden."[138]

- Dass, wie Barbara Jud festhält, die gänzliche Nichtberücksichtigung der Inventarobjekte im Richtplan ohne triftigen Grund als Mangel zu betrachten sei, welchen der Bund bei der Genehmigung des Richtplans zu rügen habe, ist unbestreitbar eine zentrale Konsequenz aus dem BGE Rüti.

Zur Konkretisierung und Umsetzung im Rahmen der Richtplanung hält Barbara Jud weiter fest:
„Die blosse Aufnahme der Gebiete als Ausgangslage im Sinne einer informativen Darstellung ist nicht ausreichend. Aus dem Richtplan muss hervorgehen, wie der Kanton – unter Berücksichtigung der Planungsautonomie der Gemeinden – die Vorgaben des Bundes zu den einzelnen Inventarobjekten konkretisieren und umsetzen will, um einen genügenden Schutz gewährleisten zu können. Die Schutzziele sind im Richtplan aufzugreifen und auf die Vollzugsaufgaben des Kantons (und der Gemeinden) auszurichten. Der für die Erreichung der Schutzvorgaben des Bundes erforderliche Handlungsbedarf ist aufzuzeigen. Hierfür sind idealerweise bereits auf Richtplanebene verbindliche Massnahmen vorzusehen oder konkrete Handlungsanweisungen bzw. -aufträge zu definieren, an welchen sich

[138] ARE/ASTRA/BAFU/BAK, Empfehlung, Ziffer 6.3.2.3.

die kantonalen und kommunalen Behörden zu orientieren haben. Wird der Schutz in der kantonalen Gesetzgebung konkretisiert, sollte der Richtplan auf die entsprechenden Grundlagen hinweisen (...)."[139]

In der „Empfehlung" der vier Bundesämter finden sich Ausführungen, die in die gleiche Richtung zielen.

Hier ist daran zu erinnern, dass, wie oben bereits angesprochen, das Bundesgericht den Bundesinventaren auch bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben „Bedeutung" zuspricht. Und wie oben argumentiert wurde, heisst dies für die Kantone bei der Erstellung ihrer Richtpläne, dass *die Art und Weise der Berücksichtigung* der Bundesinventare zum *Schutz*, zum im Vergleich mit der Zeit vor dem BGE Rüti in der Regel *verstärkten Schutz,* der Objekte der Bundesinventare beitragen muss. Die Bundesinventare sind nur dann von Bedeutung, wenn sie berücksichtigt werden und ihre Berücksichtigung zur Bedeutung der jeweils bedrohten Objekte beiträgt. Die „Bedeutung" eines Objektes verleiht diesem – bzw. den Interessen an seinem Schutz, an seiner möglichst ungeschmälerten Erhaltung – Gewicht. Und nur wenn ein Objekt im Rahmen der sich je als notwendig erweisenden Interessenabwägungen *Gewicht* hat, wenn seine Schutzinteressen die Waage auf seine Seite, zu seinen Gunsten sich neigen lassen, hat es eine Chance, vor Eingriffen verschont und erhalten und geschont zu werden.

„Wie weit ein Kanton letztlich bei dieser Konkretisierung und bei der Definition der die Schutzziele umzusetzenden Massnahmen geht, liegt", so Barbara Jud weiter, „– wie oben gesehen – zu einem nicht unwesentlichen Teil in seinem Ermessen."[140]

Das ist sicherlich grundsätzlich richtig, doch ist es erlaubt, einmal mehr darauf hinzuweisen,

- dass der BGE Rüti eine *Verpflichtung* der Kantone und Gemeinden statuiert: Sie *müssen* die Bundesinventare berücksichtigen, und zwar so, dass diesen ganz konkret, in der Praxis, Bedeutung zukommt oder zuwächst. Insofern ist auch hier das Ermessen der Kantone nicht beliebig. Zwar führen immer noch viele Wege nach Rom, aber zumindest einen müssen die Kantone (und Gemeinden) unter die Füsse nehmen.

„Die Berücksichtigung der Bundesinventare und namentlich des BLN bedeutet nicht, dass die im Inventar ausgeschiedenen Schutzperimeter auf kantonaler Ebene vollumfänglich als Schutzgebiete ausgeschieden werden müssen[141]. Der Perimeter der kantonalen Schutzgebiete muss somit mit dem Perimeter des BLN-Gebiets nicht deckungsgleich sein. Vor dem Hintergrund der oft sehr grossflächig ausgeschiedenen BLN-Gebiete und der sich darin befindenden Siedlungsnutzungen wäre dies oft auch sehr problematisch. Die Umsetzung der BLN-Inventare auf kantonaler und kommunaler Ebene muss sich vielmehr am Schutzzweck der

---

[139] Jud, Bundesinventare nach Art. 5 NHG, 11.

[140] Jud, Bundesinventare nach Art. 5 NHG, 11.

[141] Barbara Jud weisst in ihrer Anmerkung 39 darauf hin, dass unter Umständen vom Kanton auch andere Schutzmassnahmen getroffen werden können. Das trifft sich mit Leimbacher, Kommentar NHG, Art. 6, Rz. 29.

einzelnen Objekte orientieren und auf einer sorgfältigen, die Schutzanliegen angemessen berücksichtigenden Interessenabwägung beruhen. Die Bundesinventare geben dabei wertvolle gesetzliche Anhaltspunkte für die Gewichtung und Bewertung der Interessen (Art. 3 Abs. 1 Bst. b RPV). Sie können im konkreten Fall zur Ausscheidung (grossflächiger) Landschaftsschutzgebiete, zur Bezeichnung von Freihaltegebieten, zu siedlungsbegrenzenden Massnahmen (Siedlungsabgrenzungen, Siedlungstrenngürtel) oder anderen Massnahmen führen."[142]

Wenn Barbara Jud festhält, die Umsetzung der BLN-Inventare auf kantonaler und kommunaler Ebene müsse sich *am Schutzzweck* der einzelnen Objekte orientieren und auf einer sorgfältigen, die Schutzanliegen angemessen berücksichtigenden Interessenabwägung beruhen, dann ist ihr sicherlich zuzustimmen. Es ist aber vielleicht nötig daran zu erinnern, dass die Schutzziele der *einzelnen* Objekte sich nicht gleichsam „pfannenfertig" den Inventaren entnehmen lassen. In jedem Einzelfall müssen die Schutzziele und die Schutzobjekte jeweils zuerst *konkretisiert* werden.[143]

Wie solche Konkretisierungen vonstatten gehen können, zeigen beispielhaft die Gutachten der beiden Eidgenössischen Kommissionen (EKD und ENHK). In der Regel werden in Ziffer 3 die Schutzziele des bedrohten Objektes festgelegt. Dabei stützen sich die Kommissionen zwar meist ausdrücklich auf die in Frage stehenden Bundesinventare, aber ein Blick in die Ziffer 2 eines Gutachtens zeigt, dass neben diesen eine Vielzahl weiterer Informationen zusammengetragen wird und dass insbesondere das Gewicht des Augenscheins nicht unterschätzt werden darf.

Zentraler Zweck der Richtplanung ist die Koordination mit anderen raumwirksamen Tätigkeiten. Barbara Jud führt dazu weiter aus:

„Bei anderen richtplanpflichtigen raumwirksamen Tätigkeiten, welche die Bundesinventare tangieren, wie beispielsweise Materialabbaugebiete oder Windparkanlagen, müssen die Schutzziele der Inventare ebenfalls berücksichtigt werden (Art. 2 Abs. 1 RPG). Bei Richtplangeschäften mit fortgeschrittenem Koordinationsstand (Festsetzungen und Zwischenergebnisse) hat aus den betreffenden Massnahmeblättern und Festlegungen des kantonalen Richtplans hervorzugehen, wie diese Koordination bzw. Abwägung der verschiedenen raumwirksamen Interessen vorgenommen wurde (Festsetzung) oder vorzunehmen ist (Zwischenergebnis). Im Einzelfall und bei Interessenkonflikten gehen die Schutzinteressen nicht zwingend vor. Da im Bereich des Natur- und Heimatschutzes (...) keine abschliessende Bundeskompetenz besteht, sind die Kantone nicht vollumfänglich an die hohen Schutzbestimmungen des Artikel 5 NHG gebunden, sondern haben einen Beurteilungsspielraum. Sie sind nicht in jedem Fall zur «ungeschmälerten Erhaltung» verpflichtet und Eingriffe sind nicht an die Voraussetzung gebunden, dass es sich um Vorhaben von nationaler Bedeutung handelt. Dies wäre bei den BLN-Gebieten und den zum Teil darin liegenden Siedlungsgebieten oft gar nicht möglich. Es muss jedoch eine Interessenabwägung unter Berücksichtigung der in den Inventaren zum Ausdruck kommenden Natur-, Landschafts- und Denkmal-

[142] Jud, Bundesinventare nach Art. 5 NHG, 11.
[143] Leimbacher, Kommentar NHG, Art. 6, Rz. 7.

schutzanliegen vorgenommen werden. Dabei kommt den Schutzinteressen im Hinblick auf die «grösstmögliche Schonung» ein starkes Gewicht zu."[144]

Diese Ausführungen sind von grosser Wichtigkeit. Wie gerade die im Vorfeld dieses Gutachtens geführten Gespräche mit Fachleuten gezeigt haben, kann es durchaus vorkommen, dass gewisse recht einschneidende raumwirksame Vorhaben – wie etwa Materialabbauzonen – in ein BLN-Gebiet platziert werden, ohne dass nachvollziehbar wäre, ob der Kanton sich mit dieser Tatsache überhaupt auseinandergesetzt hat und wenn ja, auf welche Art und Weise er argumentativ zum Schluss gekommen ist, das geplante Vorhaben rechtfertige den schädigenden Eingriff in das Bundesinventarobjekt.

- Der Bundesrat wird also in Zukunft – die explizite Verpflichtung zur Berücksichtigung der Bundesinventare bei der Erstellung der kantonalen Richtpläne in den Inventarverordnungen bestätigt dies eindeutig – keine Richtpläne mehr genehmigen können, in denen die Bundesinventare nicht adäquat berücksichtigt worden sind – und zwar nicht bloss im Hinblick auf die Erfüllung von Bundesaufgaben, sondern eben neu und unbestrittenermassen gerade auch bezüglich der Erfüllung kantonaler bzw. kommunaler Aufgaben.

In der „Empfehlung zur Berücksichtigung der Bundesinventare nach Artikel 5 NHG in der Richt- und Nutzungsplanung" konnte diese Verpflichtung – unter Verwendung der Überlegungen von Barbara Jud – wie folgt zusammengefasst werden:

„Da die Kantone verpflichtet sind, die Bundesinventare bei der Erstellung der Richtpläne zu berücksichtigen, müssen die gewichtigen Interessen an der ungeschmälerten Erhaltung bzw. grösstmöglichen Schonung der Objekte bereits in der Abstimmung mit anderen, die Objekte möglicherweise tangierenden raumwirksamen Tätigkeiten beachtet werden. Eingriffe in Objekte von nationaler Bedeutung bleiben jedoch grundsätzlich möglich, sonst bedürfte es keiner Koordination. Handelt es sich um die Erfüllung einer kantonalen bzw. kommunalen Aufgabe, bedürfen die Eingriffe in Schutzobjekte von nationaler Bedeutung nicht zwingend einer qualifizierten Rechtfertigung im Sinne von gleich- oder höherwertigen Interessen von nationaler Bedeutung. Ein Abweichen von den Schutzzielen der Bundesinventare wegen kantonaler oder kommunaler Vorhaben kann jedoch nur in Ausnahmefällen in Betracht kommen, in denen das Interesse des Kantons oder der Gemeinden an einem Eingriff jenes an der ungeschmälerten Erhaltung der Inventarobjekte überwiegt.

Der Bund darf keine Richtplaninhalte oder Vorhaben genehmigen, bei denen diese Interessenabwägungen nicht korrekt vorgenommen wurden. Eine Planaussage im Zusammenhang mit den Bundesinventaren wird nach Artikel 5 NHG in folgenden Fällen beanstandet:

wenn

- *eine Abwägung gänzlich unterblieben ist (Abwägungsausfall);*
- *eine Abwägung ohne die Berücksichtigung relevanter Interessen stattfindet (Ermittlungsdefizit);*
- *nicht schutzwürdige oder objektiv untergeordnete Interessen in die Abwägung einbezogen werden (Ermittlungsüberschuss);*
- *die Abwägung sämtlicher relevanter Interessen vorgenommen, jedoch nicht korrekt gewichtet wird (Fehlbeurteilung)[145].“[146]*

[144] Jud, Bundesinventare nach Art. 5 NHG, 10 ff.

Gerade diese letzten kurzen Ausführungen verdienen eine etwas nähere Betrachtung: Es interessiert uns immer noch, *wie* die Aussage des Bundesgerichts zu verstehen ist, die Kantone „berücksichtigen“ bei der Festlegung der Planungsgrundlagen in ihrer Richtplanung „die Bundesinventare als besondere Form von Konzepten und Sachplänen im Speziellen (Art. 6 Abs. 4 RPG).“[147]

Um diese Frage zu beantworten, kann man sich der Thematik gleichsam vom anderen Ende her nähern: der Genehmigung von Richtplänen durch den Bundesrat gemäss Artikel 11 Absatz 1 RPG: „Der Bundesrat genehmigt die Richtpläne und ihre Anpassungen, wenn sie diesem Gesetz entsprechen, namentlich die raumwirksamen Aufgaben des Bundes und der Nachbarkantone sachgerecht berücksichtigen.“

Der BGE Rüti ist u.a. als eine Auslegung des Raumplanungsgesetzes zu verstehen. Das Gericht versteht die Bundesinventare „ihrer Natur nach“ als Sachpläne und Konzepte und unter Hinweis auf Artikel 6 Absatz 4 RPG verlangt es, dass diese daher von den Kantonen „als besondere Form von Konzepten und Sachplänen im Speziellen“ zu berücksichtigen seien.

Fehlt es daher an der adäquaten Berücksichtigung der Bundesinventare, entsprechen die Richtpläne dem Raumplanungsgesetz nicht, da sie insbesondere die raumwirksamen Aufgaben des Bundes nicht sachgerecht berücksichtigen, was, wie soeben skizziert, insbesondere der Fall ist, wenn Interessenabwägungen nicht korrekt vorgenommen wurden.

Barbara Jud hat sich in ihrem Artikel zu den Bundesinventaren nach dem BGE Rüti auch zur Genehmigung des Richtplans durch den Bundesrat ausführlich geäussert:[148]
„Richtpläne sind durch den Bundesrat zu genehmigen (Art. 11 RPG). Die Genehmigung soll grundsätzlich sicherstellen, dass die Richtpläne dem Raumplanungsgesetz entsprechen, und dass sie namentlich die raumwirksamen Aufgaben des Bundes und der Nachbarkantone sachgerecht berücksichtigen (Art. 11 Abs. 1 RPG). Überprüft werden einerseits die formellen Aspekte: Information und Mitwirkung der Bevölkerung Art. 4 RPG; Zusammenarbeit mit den Behörden des Bundes und der Nachbarkantone sowie dem benachbarten Ausland Art. 7 RPG; Mitwirkung der Gemeinden und anderer Träger raumwirksamer Aufgaben Art. 10 Abs. 2 RPG und die Erfüllung weiterer Formerfordernisse.“

Darauf braucht für unsere Belange nicht näher eingegangen zu werden. Auch nach dem BGE Rüti ist die Richtplanung formell grundsätzlich noch das gleiche Geschäft wie vorher.

Barbara Jud fährt fort:
„Andererseits ist der Richtplan auch in materieller Hinsicht zu überprüfen. Dies heisst konkret: Bereitstellung geeigneter Grundlagen gemäss Art. 6 RPG; Erfüllung des Mindestinhalts gemäss Art. 8 RPG und Art. 5 Abs. 1 RPV; Berücksichti-

---

145 Jud, Bundesinventare nach Art. 5 NHG, 12 f.
146 ARE/ASTRA/BAFU/BAK, Empfehlung, Ziffer 4.5.
147 BGE 135 II 209, E. 2.1.
148 Jud, Bundesinventare nach Art. 5 NHG, 12 ff.; mit vielen weiteren Hinweisen.

gung der Ziele und Grundsätze der Raumplanung gemäss Art. 1 und 3 RPG; Abstimmung mit den raumwirksamen Interessen anderer Planungsträger. Obwohl sich der Wortlaut von Artikel 11 Absatz 1 RPG auf die Einhaltung des Raumplanungsgesetzes beschränkt, ist unbestritten, dass der Richtplan auch die Bestimmungen des übrigen Bundesrechts zu berücksichtigen hat. Die Rechtskontrolle beinhaltet neben der Prüfung, ob der Richtplan dem Raumplanungsgesetz und dem übrigen Bundesrecht entspricht, auch die Kontrolle, ob im Zusammenhang mit der in Artikel 3 RPV vorgegebenen Interessenabwägung Abwägungsfehler vorliegen. Eine gewisse Zurückhaltung wird lediglich geübt, sofern eine Interessenabwägung auf der Würdigung örtlicher Verhältnisse beruht, deren Beurteilung die kantonalen Behörden besser überblicken."[149]

Es ist offensichtlich, dass die vom Bundesgericht und auch den Inventarverordnungen geforderte „Berücksichtigung" der Bundesinventare bereits mit der Interessenabwägung im Rahmen der Erstellung eines Richtplanes steht und fällt. Wenn ein „Geschäft" die Richtplanphase passiert hat und als grundsätzlich gesetzeskonform genehmigt wurde, wird sich im Rahmen der nächsten Schritte bis zur Realisierung des Vorhabens kaum mehr jemand nochmals Gedanken über die Zulässigkeit des Vorhabens selbst machen, sondern es wird in erster Linie noch (nutzungs-)planerische Feinarbeit gemacht werden, in der es darum geht, den Eingriff möglichst schonend auszugestalten (Beschränkung von Lastwagenfahrten; Sichtschutz; Renaturierungsplan u.Ä.m.). An diesem „praktischen" Lauf der Dinge ändert auch der Umstand nicht immer etwas, dass Artikel 9 Absatz 2 RPG bestimmt, die Richtpläne würden überprüft und nötigenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse geändert haben, sich neue Aufgaben stellen oder eine gesamthaft bessere Lösung möglich ist.

Es lohnt sich daher, auf diese Thematik nochmals kurz mit Barbara Jud zurückzukommen, die fortfährt:[150]
„Eine Planaussage wird im Zusammenhang mit den Bundesinventaren nach Art. 5 ff. NHG in folgenden Fällen beanstandet:

Abwägungsausfall
Ist eine Abwägung gänzlich unterblieben, liegt ein Abwägungsausfall vor. Dies ist etwa der Fall, wenn es die Behörde pflichtwidrig unterlässt, eine Abwägung vorzunehmen um eine richtplanerische Aussage zu Schutzobjekten von Bundesinventaren zu formulieren oder wenn sie bei richtplanpflichtigen Vorhaben (z.B. Windparkanlagen) die Frage nach Alternativstandorten, die ein zentrales Element der Interessenabwägung bilden, nicht prüft.

Ermittlungsdefizit und Ermittlungsüberschuss
Findet eine Abwägung statt, jedoch ohne die Berücksichtigung relevanter Interessen, liegt ein Ermittlungsdefizit vor. Dieser Abwägungsfehler liegt vor, wenn beispielsweise ein Kanton in seinem Richtplan durch eine Abwägung zwar die Gebiete nach Art. 6 Abs. 2 Buchstabe b RPG bezeichnet, dabei jedoch die in den Bundesinventaren zum Ausdruck gebrachte Interessenbekundung des Bundes

[149] Jud, Bundesinventare nach Art. 5 NHG, 12.

[150] Sie stützt sich, wie ihre Anmerkung 43 zeigt, insbesondere auf: Tschannen, Kommentar RPG, Art. 11, Rz. 9 ff.; 22; Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, Art. 11, Rz. 5 ff.; Rz. 13 f.

überhaupt nicht beachtet. Ein Ermittlungsüberschuss entsteht hingegen, wenn nicht schutzwürdige und objektiv geringwertige Interessen in die Abwägung einbezogen werden.

Fehlbeurteilung
Bei einer Fehlbeurteilung findet eine Abwägung statt, die sämtliche relevanten Interessen mit einbezieht. Diese werden jedoch nicht korrekt gewichtet, indem beispielsweise die einzubeziehende Interessenbekundung des Bundes, die in den Inventaren zum Ausdruck kommt, zu wenig beachtet wird und die Interessen eines Anlagebetreibers an einer wirtschaftlichen Nutzung des Geländes (z.B. Kiesabbau) von vornherein höher gewichtet werden.

Bei diesen drei Kategorien von Abwägungsfehlern handelt es sich um juristische Unterscheidungen, aus denen keine kategorienspezifische Rechtsfolgen ableitbar sind."[151]

Zum *Abwägungsausfall* bzw. der *unterbliebenen Abwägung* lohnt sich ein Blick in den Kommentar RPG von Pierre Tschannen, der den klassischen Fall einer Nicht-Berücksichtigung illustriert: „Ein Entscheid ist rechtsfehlerhaft, wenn eine *Abwägung überhaupt unterblieb*, obwohl sie aufgrund der anwendbaren Normen hätte vorgenommen werden müssen. Für den Fehlernachweis reicht bereits, dass die Abwägung in der Entscheidbegründung nicht nachgezeichnet wurde."[152]

Immerhin sollen gemäss Tschannen die Fälle selten sein, in denen das Abwägungsgebot völlig übergangen wird. Am ehesten ereigneten sich Abwägungsausfälle dort, „wo die Behörde es pflichtwidrig unterlässt, die Frage nach Alternativstandorten zu klären".[153]

Was die Umsetzung der vom Bundesgericht geforderten *Berücksichtigung* der Bundesinventare anbelangt, darf aber sicherlich auf eine möglicherweise drohende Gefahr hingewiesen werden: Wurden die Bundesinventare bisher bei der Erstellung der Richtpläne berücksichtigt, so dürfte dies in der Regel oder doch häufig in Hinblick auf die Erfüllung anstehender *Bundesaufgaben* geschehen sein, galten die Bundesinventare doch bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben als unverbindlich.

- Diese hinsichtlich der Erfüllung raumwirksamer kantonaler und kommunaler Tätigkeiten eventuell fehlenden Interessenabwägungen müssten auf Richtplanebene daher nachgeholt werden, ist der Richtplan doch anzupassen, wenn sich die Verhältnisse geändert haben, sich neue Aufgaben stellen oder eine gesamthaft bessere Lösung möglich ist (Art. 9 Abs. 2 RPG).

Ebenfalls einer nochmaligen und genaueren Lektüre wert sind die Ausführungen von Tschannen zu *Ermittlungsdefizit oder -überschuss* bzw. zur *fehlerhaften Ermittlung der berührten Interessen*: „Ein Entscheid ist rechtsfehlerhaft, wenn die Behörde *nicht alle Interessen*, die von der zu entscheidenden Frage berührt sind, in die Abwägung eingebracht hat (Ermittlungsdefizit).

---

[151] Jud, Bundesinventare nach Art. 5 NHG, 13.
[152] Tschannen, Kommentar RPG, Art. 3, Rz. 38.
[153] A.a.O., petit, m.w.H.

Eine unvollständige Ermittlung der berührten Interessen kann Folge *einer mangelhaften Sachverhaltsfeststellung* sein. Sie kann sich aber auch aus einer *unzulässigen Verengung des Entscheidungshorizontes* ergeben: so, wenn die Behörde allein auf die Anliegen des eigenen Ressorts achtet; wenn sie einen Teilentscheid fällt, der eine umfassende Interessenabwägung verhindert; oder wenn sie die Berücksichtigung bestimmter Anliegen in sachfremder Weise auf spätere Entscheidetappen vertagt."[154]

- Als Konsequenz aus der Verpflichtung der Kantone, die Bundesinventare bei der Erstellung ihrer Richtpläne zu berücksichtigten, folgt, dass dieser Pflicht nicht nachgekommen wird, wenn Bundesinventarobjekte im Richtplan lediglich erwähnt werden, aber nicht erkennbar ist, welche Schlüsse aus dem Vorhandensein von Bundesinventarobjekten bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben zu ziehen sind. Das blosse Vorhandensein eines Objektes – z.B. eines ISOS-Objektes als rotem Punkt – ist noch keine vom BGE Rüti angemahnte „Berücksichtigung". Die Berücksichtigung muss vielmehr eine *bedeutungsvolle* sein; sie muss im Rahmen der anstehenden richtplanerischen Entscheidung von Bedeutung sein und ein Gewicht haben; sie muss einen Unterschied machen.

Das leitet zwanglos zum nächsten möglichen Stolperstein über, den Tschannen etwas näher behandelt, der *Fehlbeurteilung* bzw. *unzutreffenden Beurteilung der Interessen*: „Ein Entscheid ist rechtsfehlerhaft, wenn die Behörde die *Bedeutung der Interessen* im konkreten Fall *verkennt* (Fehlbeurteilung). Dies ist namentlich der Fall, wenn sie die Interessen in einer Weise beurteilt, die der anzustrebenden räumlichen Entwicklung widerspricht oder den möglichen Auswirkungen nicht ausreichend Rechnung trägt. Fehlbeurteilung ist ohne weiteres anzunehmen, wo die Gewichtung nicht näher begründet wird oder wo eine Folgendiskussion ausbleibt, obwohl sie aufgrund der Verhältnisse als angezeigt erscheint."[155]

„..., wenn die Behörde die *Bedeutung der Interessen* im konkreten Fall *verkennt"* – das ist, gerade vor dem Hintergrund des BGE Rüti, eine sehr interessante Aussage. Mit anderen Worten liesse sich auch formulieren: wenn die Behörde den *Stellenwert der Bedeutung der Bundesinventare bzw. der in Frage stehenden Objekte* im konkreten Fall *verkennt.*

Es geht hier also nicht mehr darum, dass die Bundesinventare gänzlich „vergessen" gingen, sondern dass den Bundesinventaren bzw. den Schutzinteressen der betroffenen Objekte im Rahmen der Richtplanung – aber das gilt natürlich auch für alle anderen Interessenabwägungen – nicht das ihnen zustehende Gewicht verliehen wird; dass ihnen nicht die *Bedeutung* zugestanden wird, die ihnen zukommen müsste.

Welches diese Bedeutung im konkreten Fall ist bzw. welche Bedeutung und welches Gewicht den in Frage stehenden Schutzinteressen und Objekten zusteht, das kann allerdings nicht abstrakt bestimmt werden.

---

[154] Tschannen, Kommentar RPG, Art. 3, Rz. 39.
[155] Tschannen, Kommentar RPG, Art. 3, Rz. 41.

- Immerhin müssen sich die Kantone (und Gemeinden) in Erfüllung kantonaler (oder kommunaler) Aufgaben nicht auf gänzlich unbekanntes Terrain begeben: Grundsätzlich müssen sie im Hinblick auf die Erfüllung ihrer eigenen Aufgaben nur das machen, was sie zum Schutz von Bundesinventarobjekten *bei Erfüllung von Bundesaufgaben* immer schon gemacht haben (oder hätten machen sollen). Dass zu diesem Zwecke die jeweils kompetenten Fachleute beigezogen werden müssen, braucht nicht mehr erwähnt zu werden.

4.3.2 Berücksichtigung der Bundesinventare in der Nutzungsplanung

Die Pflicht der Kantone (und Gemeinden) zur Berücksichtigung der Bundesinventare „als besondere Form von Konzepten und Sachplänen" bei der Erstellung ihrer Richtpläne ist kein Selbstzweck. Die Planungskaskade macht erst dann Sinn, wenn die ersten beiden Schritte, die Sachplanung und die Richtplanung, durch den dritten Schritt, die Nutzungsplanung, abgeschlossen werden.

So sieht es auch das Bundesgericht im Entscheid Rüti. Nachdem die Kantone (und Gemeinden) die Bundesinventare als besondere Form von Konzepten und Sachplänen im Rahmen ihrer Richtplanung „berücksichtigt" haben, muss gemäss Bundesgericht der für die Behandlung des Einzelfalls *praktisch* entscheidende Schritt folgen: „Aufgrund der Behördenverbindlichkeit der Richtplanung (Art. 9 RPG) finden die Schutzanliegen des Bundesinventars auf diese Weise Eingang in die Nutzungsplanung (Art. 14 ff. RPG)".[156]

- Dies ist der Grundsatz: Über die Richtplanung finden die Schutzanliegen der Bundesinventare „Eingang in die Nutzungsplanung". Allerdings geschieht dies nicht von alleine. Die Kantone und Gemeinden müssen *aktiv* werden. Sie müssen dafür sorgen, dass die Schutzanliegen der Bundesinventare wirklich „Eingang in die Nutzungsplanung" finden, konkret – so das Bundesgericht weiter – „insbesondere in die Ausscheidung von Schutzzonen (Art. 17 Abs. 1 RPG) und in die Anordnung von andern Schutzmassnahmen (Art. 17 Abs. 2 RPG). Die derart ausgestaltete Nutzungsplanung ist auch für die Eigentümer verbindlich."

Und weil – „insoweit", wie das Bundesgericht schreibt – die Schutzanliegen in die Nutzungsplanung einfliessen müssen, „besteht ... für die Kantone (und Gemeinden) eine Pflicht zur Berücksichtigung von Bundesinventaren (...)."[157] [158]

---

[156] BGE 135 II 209, E. 2.1.

[157] BGE 135 II 209, E. 2.1.

[158] Im Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Luzern vom 16. Februar 2010 im Fall Sursee hat diese Verpflichtung gemäss BGE Rüti folgenden Niederschlag gefunden (E. 5c cc): „Dass die Inventare nach Art. 5 NHG sowie die damit verbundenen Schutzziele aufgrund der bundesstaatlichen Kompetenzausscheidung im Bereich des Natur- und Heimatschutzes bzw. der ausdrücklichen Vorschrift von Art. 6 Abs. 2 NHG nur bei Erfüllung einer Bundesaufgabe *unmittelbar* verbindlich sind, ändert somit nichts an der Verbindlichkeit des Gutachtens nach Art. 17a NHG. Dies umso weniger, als den Inventaren nach Art. 5 NHG materiell Konzeptcharakter im Sinne von Art. 13 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (...) zukommt (BGE

In der „Empfehlung“ der vier Bundesämter liest man zur Berücksichtigung der Bundesinventare in der Nutzungsplanung:

„Mit der Berücksichtigung der Bundesinventare bei der Erstellung ihrer Richtpläne ist die Pflicht zum Schutz der Bundesinventarobjekte erst teilweise erfüllt. Weil die Richtplanung nur für die Behörden verbindlich ist, muss als nächster, konkretisierender Schritt die Berücksichtigung in der eigentümerverbindlichen Nutzungsplanung folgen.

Die Kantone und Gemeinden müssen daher aktiv werden und die geeigneten Schutzmassnahmen ergreifen, wobei sie über einen relativ grossen Beurteilungsspielraum verfügen. Die Vorgaben des kantonalen Richtplans sind, unter Ausübung eines gewissen Ermessens, parzellenscharf und grundeigentümerverbindlich umzusetzen. In Frage kommen insbesondere (überlagernde) Schutzzonen (Art. 17 Abs. 1 RPG), Freihaltezonen (Art. 18 RPG), Sondernutzungspläne (Gestaltungspläne, Detailnutzungspläne, Überbauungsordnungen) oder „andere geeignete Massnahmen“ (Art. 17 Abs. 2 RPG), wie beispielsweise Schutzverfügungen oder vertragliche Lösungen.

Die Nutzungsplanung hat die Bundesinventare auch zu berücksichtigen, wenn der Kanton im Richtplan (noch) nichts geregelt hat oder die richtplanerische Behandlung vom Bundesrat als ungenügend betrachtet wurde und der Kanton die Angelegenheit neu beurteilen muss.[159]*“*[160]

Die Nutzungsplanung ist *in der Regel*[161] keine Bundes-, sondern eine kantonale bzw. kommunale Aufgabe. Und die Zuständigen in den Kantonen und Gemeinden lassen sich „föderalistisch“ „vom Bund“ in der Regel eher ungern sagen, wie sie diese „ureigene“ Aufgabe zu erfüllen haben.

Der Richtplan ist unter anderem dazu da, die Nutzungsplanung zu beeinflussen: „Die Richtpläne sollen in den Grundzügen aufzeigen, wie sich das von ihnen erfasste Gebiet räumlich entwickeln soll (Art. 6 RPG). Auch wenn das Zürcher Planungs- und Baugesetz in weitergehendem Masse, als dies das Bundesrecht erfordert, davon ausgeht, dass die Richtpläne die Nutzungsplanung vorbestimmen (...), so heisst dies nicht, dass in den Richtplänen die behördenverbindlichen An-

135 II 213, E. 2.1; Leimbacher, a.a.O. (nämlich Kommentar RPG), N 28 zu Art. 6; ...). Die Kantone haben sie folglich bei der Richt- und Nutzungsplanung zu berücksichtigen. Die alsdann massgebenden Pläne und Vorschriften des kantonalen und kommunalen Rechts, insbesondere die Bestimmungen zum Ortsbild- und Denkmalschutz, sind vor diesem Hintergrund ISOS-konform anzuwenden. Die im ISOS enthaltenen Hinweise zur Schutzwürdigkeit eines Objektes sind daher auch bei der Erfüllung kantonaler Aufgaben zu beachten (vgl. zum Ganzen: BGE 135 II 213, E. 2.1; ...; Leimbacher ..., Bundesinventare ...69 ...)“; Hervorhebung hinzugefügt.

159 Jud, Bundesinventare nach Art. 5 NHG, 14 f.

160 ARE/ASTRA/BAFU/BAK, Empfehlung, Ziffer 5.

161 „Gelangen jedoch im Rahmen der Nutzungsplanung Bestimmungen des Bundesrechts, beispielsweise über Biotope oder Moore und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und gesamtschweizerischer Bedeutung des NHG zur Anwendung, ist ein Zusammenhang mit der Erfüllung einer Bundesaufgabe gegeben. Der Erlass des Nutzungsplans wird dadurch zu einer Bundesaufgabe; Jud, Bundesinventare nach Art. 5 NHG, 4, unter Verweis auf: Hänni, Planungs-, Bau und besonderes Umweltschutzrecht, 406; Seitz/Zimmermann, Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz NHG, 113 ff.

ordnungen in der Präzision der Nutzungspläne getroffen werden müssen. Dies geht auch aus der Formulierung des Zürcher Planungs- und Baugesetzes hervor. Es umschreibt die Aufgabe der Richtplanung mit Gestaltungsgrundsätzen, die den Behörden bei der Ausarbeitung der Nutzungsplanung den notwendigen Ermessensspielraum belassen. Der Ermessensspielraum, welcher den Behörden bei der Erfüllung ihrer der Richtplanung nachgeordneten Nutzungsplanungspflicht zustehen muss, ergibt sich auch aus Art. 2 Abs. 3 RPG."[162]

Obwohl laut Bundesgericht die Bundesinventare nach Artikel 5 NHG bei der Erstellung der kantonalen Richtpläne und *mittelbar* auch im Rahmen der Nutzungsplanung berücksichtigt werden *müssen*, darf man sich in guten Treuen darüber streiten, a*uf welche Art und Weise* dies zu geschehen hat. Beurteilungs- und Ermessenspielräume sind vorhanden. Zudem ist zu beachten, dass Richtplan und Nutzungsplan grundsätzlich selbstständig nebeneinander stehen: „Die Nutzungsplanung verkörpert nicht ... eine bloss vollziehende Durchführung des Richtplans; sie ist Lenkungsaufgabe eigenständiger Herkunft."[163]

- Aber: *Dass* die Bundesinventare als Sachpläne oder Konzepte via Richtpläne auch im Rahmen der Nutzungsplanung „Bedeutung" haben und daher entsprechend berücksichtigt werden *müssen*, das ist nach dem BGE Rüti unbestreitbar.

Die Verbindung zwischen den Richtplänen und der Nutzungsplanung und somit die Umsetzung der Sachpläne oder Konzepte „Bundesinventare" in der Nutzungsplanung stellt gemäss dem BGE Rüti die „Behördenverbindlichkeit" der Richtpläne dar: „Aufgrund der Behördenverbindlichkeit der Richtplanung (Art. 9 RPG) finden die Schutzanliegen des Bundesinventars auf diese Weise Eingang in die Nutzungsplanung (Art. 14 ff. RPG), insbesondere in die Ausscheidung von Schutzzonen (Art. 17 Abs. 1 RPG) und in die Anordnung von andern Schutzmassnahmen (Art. 17 Abs. 2 RPG)."[164]

Die Unerlässlichkeit dieser verbindlichen Verbindung zwischen Richtplänen und der Nutzungsplanung hebt auch Pierre Tschannen hervor: „Die Verbindlichkeit des Richtplans für Behörden ist zentrales Mittel, seine Wirksamkeit als Instrument der koordinativen Raumplanung sicherzustellen."[165] Wenn das Bundesgericht sie im Entscheid Rüti ausdrücklich thematisiert, dann deshalb, weil es nicht darum geht, die Bundesinventare *lediglich* bei der Erstellung der Richtpläne zu „berücksichtigen", sondern darum, dass die Schutzanliegen des Bundesinventars (u.a.) auch eine Stufe tiefer Wirkung zeigen, indem sie in die Nutzungsplanung einfliessen – denn erst eine auf die Schutzanliegen der Bundesinventare ausgerichtete Nutzungsplanung ist auch für die Eigentümerinnen und Eigentümer verbindlich und zeigt so im Alltag, wo es z.B. um ganz konkrete Bauprojekte geht,

---

[162] BGE 118 Ib 503, E. 6 b cc. Vgl. auch den „Leitfaden für die Richtplanung", 5: „Der Richtplan ist dem Wesen nach ein Konzept- und Koordinationsplan. Er steht somit zwischen Leitbild und Nutzungsplan. Er bestimmt die Richtung der weiteren Planung und Zusammenarbeit aufgrund einer umfassenden Interessenabwägung und legt die dazu erforderlichen Massnahmen fest."

[163] Tschannen, Kommentar RPG, Art. 9, Rz. 35.

[164] BGE 135 II 209, E. 2.1.

[165] Tschannen, Kommentar RPG, Art. 14, Rz. 2.

ganz praktische Wirkung.[166] Der Richtplan selbst regelt ja kein Rechtsverhältnis zwischen Gemeinwesen und Privaten und ist also für diese nicht rechtsverbindlich.[167]

Bereits angesprochen wurde, dass der Richtplan die von ihm beeinflussten Entscheidungen keineswegs abschliessend bestimmt und dass er auch die Zuständigkeiten von Aufgabenträgern unangetastet lässt.[168] Die zuständigen Behörden müssen also nicht gewärtigen, dass ihnen im Detail vorgeschrieben würde, *wie* sie Bundesinventarobjekte im Rahmen der Nutzungsplanung zu berücksichtigen hätten.[169] Das wäre auch gar nicht möglich: Wirft man z.B. einen Blick auf ein ISOS-Ortsbild, so ist die richtplanmässige Berücksichtigung heutzutage in der Regel verhältnismässig offen.

So finden sich im Richtplantext des am 8. September 2010 genehmigten Richtplanes des Kantons Basel-Landschaft u.a. folgende *ortsbildschutzrelevante* Aussagen:

„A. Ausgangslage
Intakte Ortsbilder sind attraktiv als Aufenthalts-, Einkaufs- und Wohnraum. Sie tragen zur Identifikation der Bevölkerung mit ihrem Lebensraum bei. Mit dem Inventar schützenswerter Ortsbilder der Schweiz (ISOS), welches für den Kanton Basel-Landschaft am 1.1.1995 in Kraft trat, wurden durch den Bund Grundlagen geschaffen, welche Aussagen über die Bedeutung der Ortsbilder (lokale, regionale, nationale Bedeutung) machen.

Im Kanton Basel-Landschaft haben 31 Ortbilder in 30 Gemeinden nationale bzw. 40 Ortsbilder in 38 Gemeinden regionale Bedeutung (inkl. Spezialfälle).

Die Gemeinden können im Rahmen ihrer Nutzungsplanung Schutzzonen ausscheiden. Schutzzonen umfassen unter anderem auch bedeutende Ortsbilder. Die im Rahmen des ISOS gemachten Vorgaben zu diesen Ortsbildern sind beim Vollzug von Bundesaufgaben vollumfänglich zu berücksichtigen.[170]

Etwa die Hälfte der Ortsbilder von nationaler Bedeutung werden bereits mit Schutzbestimmungen (erweiterte Kernzonenplanungen) im Sinne von Art. 17 RPG so geschützt, dass deren Erhalt – auch bei kommunalen oder kantonalen Bauvorhaben – mittelfristig gesichert ist. Die übrigen Ortsbilder von nationaler Bedeutung weisen keinen oder nur einen ungenügenden Schutz auf.

---

[166] Gerade weil der Richtplan im Rahmen der Nutzungsplanung *Wirkung zeigen soll* (und teilweise umgekehrt), prüft ja gemäss Artikel 26 RPG die zuständige kantonale Behörde die Nutzungspläne „auf ihre Übereinstimmung mit den vom Bundesrat genehmigten kantonalen Richtplänen".

[167] Tschannen, Kommentar RPG, Art. 14, Rz. 9.

[168] Tschannen, Kommentar RPG, Art. 14, Rz. 2.

[169] „Regelmässig belassen schon Planaussagen selbst den Planungs- und Bewilligungsbehörden *erhebliche Auslegungsspielräume*"; Tschannen, Kommentar RPG, Art. 14, Rz. 37.

[170] Ob mit der Beschränkung auf den „Vollzug von Bundesaufgaben" Sinn und Geist des BGE Rüti adäquat erfasst sind, ist nach dem BGE Rüti eher fraglich, mag jedoch dahingestellt bleiben.

B. Ziele
a) ...
b) ...
c) Die erhaltenswerten Ortsbilder sind durch ortsplanerische Schutzmassnahmen zu sichern. Gleichzeitig ist eine angemessene Entwicklung des Ortsbilds zu ermöglichen.
d) Sämtliche Ortsbilder von nationaler oder regionaler Bedeutung weisen einen entsprechenden grundeigentümerverbindlichen Rahmen für Nutzung und Schutz auf."[171]

- Diese (und ähnliche) Vorgaben, gepaart mit der Aufnahme der Ortsbilder in die Richtplankarte durch ein kleines Signet, lassen den für die Nutzungsplanung Zuständigen mehr als genug Spielraum:
  Sie verpflichten aber immerhin zu einer gewissen, in jedem Fall näher zu konkretisierenden Berücksichtigung der Ortsbilder bei der Nutzungsplanung.

Auch die „Beschlüsse" schränken die nutzungsplanerische „Freiheit" nur geringfügig ein:

„Planungsgrundsätze
a) An der langfristigen Erhaltung der gebauten Struktur und Substanz sowie der sinnvollen Weiterentwicklung der Nutzungsmöglichkeiten der typischen Baselbieter Ortsbilder und ihrer Umgebung besteht ein kantonales Interesse.
b) In den Kernzonen der Gemeinden ist das Siedlungsbild gegenüber in Erscheinung tretenden Lärmschutzmassnahmen (Lärmschutzwände) höher zu gewichten.
c) Dem Anliegen eines zeitgemässen Umweltschutzes und einer zeitgemässen Nutzung (Dachfenster, Balkone, Solaranlagen etc.) wird Rechnung getragen.

Planungsanweisungen
a) Im Rahmen der Ortsplanung (Ortsbildschutz) überprüfen die Gemeinden insbesondere folgende Inhalte und nehmen sie gegebenenfalls in die Nutzungsplanung auf:

- Abgrenzung der Schutzzonen
- Festlegen von schützens- oder erhaltenswerten Einzelobjekten
- Gewährleisten des Aussenraums bzw. des Umgebungsschutzes (Vorplätze, Vorgärten, Hofstattareale etc.)
- Festlegen von möglichen baulichen Neuerungen (Neubauten, Anbauten, Umbauten, Aufbauten) im Ortskern
- Sicherstellung einer zeitgemässen Nutzung (Dachfenster, Balkone, Solaranlagen etc.)

b) Gemeinden und Kanton ziehen das ISOS als Planungshilfe bei.

---

[171] Kantonaler Richtplan Basel-Landschaft, 8. September 2010, S 2.2 Ortsbildschutz, 24; Hervorhebung hinzugefügt.

Örtliche Festlegungen
Folgende Ortsbilder werden festgesetzt und im Sinne einer Fortschreibung in der Richtplankarte aufgenommen. Die Fortschreibung erfolgt auf der Basis der Verordnung über die schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS).“[172]

Angesichts solcher und ähnlicher, in der Regel sehr offen und „auslegungsbedürftig“ formulierter Vorgaben in den kantonalen Richtplänen ist einmal mehr daran zu erinnern, dass den Bundesinventaren bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben nur dann und dort „Bedeutung“ zukommen kann, wie dies der BGE Rüti verlangt, wenn die Zuständigen – hier die (Nutzungs-)Planungsbehörden – den durch den Bundesgerichtsentscheid verstärkten Schutz der Bundesinventarobjekte auch gewollt *anstreben*. Anders gesagt:

- Die bloss buchstabengetreue „Umsetzung“ von solchen eher vagen Richtplan-Vorgaben vermag des Öfteren nicht zu genügen. Die Behördenverbindlichkeit der Richtplanung (Art. 9 Abs. 1 RPG) sowie jene der Konzepte und Sachpläne (Art. 22 Abs. 1 RPV) verlangt, dass diese *Wirkung zeigen*: Sie müssen auf der Stufe Nutzungsplanung *wirksam* werden; sie müssen *einen Unterschied machen*. Fehlt es an einer solchen Wirkung, kann keine Rede davon sein, die Konzepte oder Sach- bzw. Richtpläne seien behörden*verbindlich*.

Hilfreich zur Bestimmung der Art und Weise der „Berücksichtigung“ der Bundesinventare im Rahmen der Nutzungsplanung sind die Ausführungen von Waldmann und Hänni zur Bindungswirkung von Konzepten und Sachplänen für die Nutzungsplanung in Kantonen und Gemeinden:

„Die Pflicht zur Beachtung der Sachpläne und Konzepte *gilt für alle raumwirksamen Tätigkeiten, insbesondere auch für die Zuweisung von Bodennutzungen im Rahmen der Nutzungsplanung und der Erschliessung von Nutzungszonen*. Die Tragweite der Verbindlichkeit beschränkt sich hier allerdings darauf, dass die Kantone und Gemeinden die in den Konzepten und Sachplänen verfolgten Anliegen des Bundes nicht verunmöglichen oder unnötig erschweren dürfen.“[173]

Und an andere Stelle halten sie fest: „In gewissen Fällen kann sich die Berücksichtigungspflicht (nämlich der Konzepte und Sachpläne im Rahmen der kantonalen Richtplanung) gar auf die Ebene der Nutzungsplanung erstrecken“.[174]

Allerdings sei dabei zu beachten: „So wenig bestehende Richtpläne für die Sachplanung als feste Vorgaben gelten, sowenig darf auch der Bund den Kantonen die Lösung für allfällige Nutzungskonflikte diktieren. Vielmehr sollen Konzepte und Sachpläne aus einer echten und von der Vorstellung einer von gleichberechtigten Planungsträgern getragenen Zusammenarbeit hervorgehen.“[175]

In diesem Zusammenhang sei einmal mehr daran erinnert, dass der Bund die Bundesinventare ja nicht gleichsam autistisch und rein willkürlich erstellt. In Arti-

[172] A.a.O., 25.
[173] Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, Art. 13, Rz. 32; Hervorhebung hinzugefügt.
[174] Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, Art. 13, Rz. 41.
[175] Ebenda.

kel 5 Absatz 2 NHG wird vielmehr ausdrücklich festgehalten, über die Aufnahme, die Abänderung oder die Streichung von Objekten entscheide der Bundesrat „*nach Anhören der Kantone*". Und zudem können die Kantone bekanntlich von sich aus eine Überprüfung der Bundesinventare beantragen.

Entsprechend heisst es im Erläuternden Bericht zu Artikel 9 VIVS (der Pflicht zur Berücksichtigung der Bundesinventare bei der Erstellung der Richtpläne):

„Die Formulierung von Artikel 9 berücksichtigt, dass den Kantonen vom RPG und vom NHG bei der Nutzungsplanung ein relativ grosser Beurteilungsspielraum belassen wird. Da Nutzungsplanung keine Bundesaufgabe ist (...) kann von den Kantonen nicht verlangt werden, dass ihre Nutzungsplanung vollständig mit der Verordnung übereinstimmt, wie dies die Auenverordnung, die Hochmoorverordnung, die Flachmoorverordnung, die Amphibienlaichgebiete-Verordnung und die Moorlandschaftsverordnung tun. Bei der Umsetzung der Biotopinventare und des Moorlandschaftsinventars des Bundes verbleibt nämlich den Kantonen, da sie hier konkrete bundesrechtliche Vorgaben umzusetzen haben, anders als beim Bundesinventar der historischen Verkehrswege, nur ein sehr enger Spielraum.

Das Wort «berücksichtigen» wird weder in der genannten Bundesgerichtspraxis noch in der vorliegenden Verordnung weiter konkretisiert. «Berücksichtigen» heisst aber mindestens, dass sich die Kantone mit dem Bundesinventar auseinandersetzen, *nicht ohne Not davon abweichen, notwendige Abweichungen davon nachvollziehbar begründen*[176] *und generell die Wirkung des Bundesinventars nicht vereiteln*."[177]

In der Nutzungsplanung geht es nicht nur um die Umsetzung von richt- oder sachplanerischen Vorgaben, sondern auch um die kreative Gestaltung eines Siedlungsraumes. Wirft man einen Blick auf die Karte eines ISOS-Ortsbildes, so wird sofort klar, dass es für eine nutzungsplanerische Erfassung bzw. für einen durch die Nutzungsplanung geförderten und ermöglichten Schutz des Ortsbildes keine Patentlösung geben kann. Vielmehr wird es darum gehen müssen, mit Blick auf die einzelnen Gebiete und Baugruppen, die Umgebungszonen und Umgebungsrichtungen mit den unterschiedlichen Erhaltungszielen einerseits bereits in der Zonenplanung selbst, dann vor allem aber auch in den (Zonen-)Baureglementen u.Ä. mehr Lösungen vorzuspuren, die dann auch im zu konkretisierenden Einzelfall einen möglichst bundesinventarkonformen Schutz ermöglichen.

Das mögen im einen Fall (überlagernde) Schutzzonen bzw. Kern- oder Zentrumszonen mit entsprechenden Schutzvorschriften sein, in einem anderen Fall mögen andere geeignete Massnahmen, wie sie bereits in Artikel 17 Absatz 2 RPG vorgesehen sind, adäquater sein.[178]

Auch für Nina Dajcar dient der Richtplan als Grundlage für die Nutzungsplanung.[179] Spezifisch inventarrelevante Vorgaben für die Nutzungsplanung fänden

---

[176] Näheres zu „Begründen heisst argumentieren" bei Ott, Moralbegründungen, 68.

[177] ASTRA, Erläuternder Bericht VIVS, Art. 9, 25. Hervorhebungen hinzugefügt.

[178] Zu möglichen Schutz- und Unterhaltsmassnahmen vgl. Leimbacher, Bundesinventare, 3. A., 43 ff.

[179] Dajcar, Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes, 174.

sich, wie soeben erwähnt, in Artikel 17 Absatz 1 RPG, der typische Schutzobjekte für Schutzzonen aufliste und in Artikel 17 Absatz 2 festhalte, das kantonale Recht könne zu ihrem Schutz „andere geeignete Massnahmen vorsehen“: „Die Erfassung der Inventar-Objekte in der Nutzungsplanung *oder* mittels einer «anderen» Massnahme“ sei, so Nina Dajcar, „*zwingend*“.[180]

Allerdings treffe das, so Dajcar, nur auf die anderen, gerade nicht auf Artikel 5 NHG gestützten Bundesinventare wie die Moor- oder Aueninventare zu.[181] „*Ausnahmen* bilden wiederum die Objekte der *Inventare zum Schutz von Landschaften, Naturdenkmälern und baulichem Erbe*, als Folge der beschränkten Bundeskompetenz. Allerdings dürfen auch diese Inventare bei der Nutzungsplanung nicht einfach vollständig ignoriert werden, da sich aus ihnen Indizien für das Vorliegen schutzwürdiger Objekte ergeben.“[182]

Diese Einschätzung ist allerdings nicht wirklich überzeugend. Wirft man beispielsweise einen Blick in den Kommentar von Pierre Moor zu Artikel 17 RPG, so heisst es dort zwar zu den in Absatz 1 genannten Objekten:
« En dehors des cas d'application directe du droit fédérale (...), les cantons *n'ont pas d'obligation immédiate* de protéger la nature, les monuments et les sites. »[183]
Und im BGE Rüti wird festgehalten: „Bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben – wozu im Grundsatz die Nutzungsplanung zählt – wird der Schutz von Ortsbildern durch kantonales (und kommunales) Recht gewährleistet. Dies ergibt sich verfassungsrechtlich aus Art. 78 Abs. 1 BV, wonach die Kantone für den Natur- und Heimatschutz zuständig sind“.[184]

Es ist daher wohl zutreffend, dass die Kantone bzw. Gemeinden Objekte des BLN, des ISOS und des IVS nicht gestützt auf Artikel 78 Absatz 1 BV bzw. auf bundesrechtliche Natur- und Heimatschutznormen *zwingend* in der Nutzungsplanung *oder* mittels einer „anderen Massnahme“ erfassen müssen, wie dies Nina Dajcar festhält. Allerdings fällt es im 21. Jahrhundert schwer, sich einen *kantonalen* Natur- und Heimatschutz vorzustellen, der „seine“ besonders schönen sowie naturkundlich oder kulturgeschichtlich wertvollen Landschaften und „seine“ bedeutenden Ortsbilder, geschichtlichen Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler nicht mit den Mitteln der Nutzungsplanung oder eben anderen geeigneten Massnahmen schützt.

Vor allem aber ist die Natur- und Heimatschutzgesetzgebung (im engeren Sinne) nicht die einzige Quelle kantonaler Verpflichtungen: Gerade der BGE Rüti zeigt vielmehr, dass der Schutz von (Natur- und Heimatschutz-)Objekten in der *Raumplanung* eine zweite, kantonsübergreifende Ursache kennt. Und gerade in den Kantonen ist es in der Regel das Zusammenspiel dieser beiden Bereiche, der zum Schutz der hier interessierenden Objekte beiträgt: Es gibt, soweit bekannt,

---

[180] Dajcar, Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes, 177; Hervorhebung hinzugefügt.
[181] Zur Verpflichtung der Kantone vgl. beispielsweise Artikel 3 und 5 FMV.
[182] Dajcar, Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes, 177.
[183] Pierre Moor, Kommentar RPG, Art. 17, Rz. 29.
[184] BGE 135 II 209, E. 2.1.

einerseits keinen Kanton, der sich *nicht*, ähnlich wie der Kanton Bern[185] oder der Kanton Graubünden[186], dazu verpflichtet hätte (in der Wortwahl gar an Artikel 17 RPG angelehnt), „seine“ besonders schönen oder wertvollen Landschaften und Ortsbilder, geschichtlichen Stätten oder Naturobjekte und Kulturgüter zu schützen und zu erhalten. Und soweit bekannt, bedienen sich die Kantone und Gemeinden zur Erfüllung dieser Aufgaben recht häufig der Instrumente Schutzzone, Schutzverordnung, Schutzverfügung o.Ä.

Schliesslich sei an Artikel 75 Absatz 3 BV erinnert: „Bund und Kantone berücksichtigen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Erfordernisse der Raumplanung.“ Karin Sidi-Ali hält dazu, unter Verweis auf die Ziele und Planungsgrundsätze des Raumplanungsgesetzes (Artikel 1 und 3), fest:
« La gestion et la préservation du paysage constituent l'un de ces impératifs au vu des buts de la loi. Ainsi, sans même encore intégrer l'IFP au raisonnement, les cantons et communes doivent tenir compte de la préservation du paysage dans l'accomplissement des tâches non fédérales. Il est alors plus que logique que la protection d'éléments paysagers, qualifiés d'objets d'importance nationale sur la base de critères objectifs, soit obligatoire pour les cantons. »[187]

- Mit anderen Worten: Kantone und Gemeinden, die die hier interessierenden Objekte *nicht* in der einen oder anderen Weise schützen, häufig gar primär mit den Mitteln der Raumplanung, insbesondere der Nutzungsplanung, dürften nicht nur den Vorgaben ihrer kantonalen Bestimmungen kaum nachkommen, sondern bereits dem Auftrag der Bundesverfassung.

Die Bundesinventare bzw. der Umstand, dass bestimmte Objekte, weil sie von „nationaler“ Bedeutung sind, in das BLN, das ISOS oder das IVS aufgenommen wurden, sind weit mehr als „Indizien für das Vorliegen schutzwürdiger Objekte“, weswegen sie „bei der Nutzungsplanung nicht einfach vollständig ignoriert werden“ dürfen, wie Nina Dajcar meint.

- Selbst wenn vorstellbar ist, dass das eine oder andere Objekt in einem Inventar Aufnahme fand, obwohl ein Kanton anderer Ansicht war, als er im Rah-

---

185 Artikel 32 der Verfassung des Kantons Bern (SR 131.212), Landschafts- und Heimatschutz: „Kanton und Gemeinden treffen in Zusammenarbeit mit privaten Organisationen Massnahmen für die Erhaltung schützenswerter Landschafts- und Ortsbilder sowie der Naturdenkmäler und Kulturgüter.“

186 Artikel 81 Absatz 3 der Verfassung des Kantons Graubünden (SR 131.226): „Sie (nämlich Kanton und Gemeinden) treffen Massnahmen für die Erhaltung und den Schutz von wertvollen Landschaften und Ortsbildern, geschichtlichen Stätten sowie von Naturobjekten und Kulturgütern.“

187 Sidi-Ali, La protection des biotopes en droits suisse, 72 f. Allerdings spricht sich Sidi-Ali, 73, dafür aus, dass auch bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben ganz grundsätzlich bloss bei Vorliegen eines Interesses von ebenfalls *nationaler* Bedeutung in ein Inventar-Objekt eingegriffen werden dürfe, was wohl nicht ganz korrekt ist, verbindet Artikel 6 Absatz 2 NHG diesen verstärkten Schutz doch mit der Gefahr eines „Abweichens“ von der ungeschmälerten Erhaltung eines Objektes – und gilt das Erfordernis nicht für jegliche (auch geringe) Eingriffe. Zudem lässt sich, wie oben bereits angesprochen, dieses Erfordernis nicht über die Erfüllung einer Bundesaufgabe hinaus auf die Erfüllung von kantonalen bzw. kommunalen Aufgaben anwenden.

men der Erstellung der Inventare angehört wurde oder als er von sich aus eine Überprüfung beantragt hatte, ist – gleichsam bis zum Beweis des Gegenteils – davon auszugehen, dass Bundesinventarobjekte zu jenen Objekten gehören, die gemäss Artikel 17 RPG mit dem Mittel der Schutzzone bzw. anderen geeigneten Massnahmen geschützt werden können und sollten.

4.3.3 Berücksichtigung der Bundesinventare im Einzelfall

Erwähnt seien schliesslich die Auswirkungen der neuen Verbindlichkeit der Bundesinventare nach Artikel 5 NHG gemäss dem BGE Rüti auf die Behandlung des *konkreten Einzelfalles.* Für diesen bedeutet dies gemäss Bundesgericht: „Die Pflicht zur Beachtung findet zum einen ihren Niederschlag in der Anwendung der die Schutzanliegen umsetzenden (Nutzungs-)Planung. Zum andern darin, dass im Einzelfall erforderliche Interessenabwägungen im Lichte der Heimatschutzanliegen vorgenommen werden. Das ist insbesondere der Fall, wenn von der Grundnutzungsordnung abgewichen werden soll.“[188]

Die Schutzanliegen der Bundesinventare finden aufgrund der Behördenverbindlichkeit der Richtplanung Eingang in die Nutzungsplanung (insbesondere in die Ausscheidung von Schutzzonen und in die Anordnung von andern Schutzmassnahmen).[189] Damit ist die Verbindlichkeit der Bundesinventare „als“ Sachpläne und Konzepte für die Kantone und Gemeinden jedoch noch nicht ausgeschöpft, denn, wie das Bundesgericht im BGE Rüti festhält:

„Die derart ausgestaltete Nutzungsplanung ist auch für die Eigentümer verbindlich.“[190]

Obwohl das Bundesgericht diesen Satz gleichsam nur nebenbei fallen lässt, ohne darauf später nochmals näher einzugehen, lohnt sich ein kurzer Blick auf die Thematik. Aus der Sicht der Bundesinventarobjekte ist es ausserordentlich bedeutsam, wenn der Gehalt der Bundesinventare, ihre Schutzinteressen, in die Nutzungsplanung Eingang gefunden haben – prototypisch vielleicht durch eine (überlagernde) Schutzzone oder andere Schutzmassnahmen im Sinne von Artikel 17 Absatz 2 RPG,[191] daneben z.B. aber auch durch Zonenbauvorschriften mit entsprechenden Schutznormen u.Ä. –, denn diese Normen *konkretisieren* den Gehalt der Eigentumsrechte. Die Eigentümerin einer Liegenschaft in einem ISOS-Objekt kann – ganz grob gesagt – nach dem Erlass konkreter, am ISOS orientierter (denkmalschützender) Vorschriften für die Zone, in der sich ihre Liegenschaft befindet, die Liegenschaft mit einiger Wahrscheinlichkeit nicht mehr im

---

188 BGE 135 II 209, E. 2.1.

189 Konzepte und Sachpläne zeitigen ja „keine unmittelbaren Wirkungen auf Grundeigentümer“: „Die Festlegung der zulässigen, für den Grundeigentümer verbindlichen Bodennutzung erfolgt mittels Ausscheidung von Nutzungsplänen durch das Gemeinwesen oder – aufgrund der sachgesetzlichen Zuständigkeit – in einem besonderen Plangenehmigungs- oder Bewilligungsverfahren“; Bühlmann, Kommentar RPG, Art. 13, Rz. 53.

190 BGE 135 II 209, E. 2.1.

191 Vgl. zu möglichen Massnahmen Leimbacher, Bundesinventare, 3. A., 43 ff.

gleichen Umfang nutzen, wie ihr dies vor Erlass der Vorschriften noch möglich war. Gewisse Nutzungen, die zu einer Beeinträchtigung der Schutzziele im Sinne des ISOS führen dürften (z.B. An- und Umbauten) sind schlicht nicht mehr möglich. Gleiches gilt grundsätzlich, wenn ein Grundstück, über das ein historischer Verkehrsweg des IVS führt, einer Schutzzone zugeteilt bzw. mit einer solchen überlagert wird und im Text der Schutzzonenverordnung eine gewisse Bewirtschaftung des Grundstückes untersagt wird, sodass sich das Risiko bereits erheblich verringert, dass die Substanz des IVS-Objektes beispielsweise durch den Einsatz schwerer Landwirtschaftsmaschinen beeinträchtigt wird.[192]

Dass die Nutzungsplanung, in der die Bundesinventare berücksichtigt worden sind, auch angewendet werden muss, ist nicht mehr als logisch. Wir haben soeben gesehen, wie solche „Anwendung" die Nutzungsmöglichkeiten der betroffenen Eigentümer konkretisiert. Zum Tragen kommen die im Hinblick auf den Schutz von Bundesinventarobjekten ausgeschiedenen Nutzungszonen (Pläne und Texte) allerdings in der Regel erst, wenn eine Eigentümerin am Status quo etwas ändern – beispielsweise eine Baute abreisen und durch eine neue ersetzen lassen – will. Gerade im Rahmen eines solchen Baubewilligungsverfahrens greift der BGE Rüti: „Auch bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben sind indessen Bundesinventare wie das ISOS von Bedeutung."[193] Einzelfallentscheidungen, wie Baubewilligungen, *sind* solche Aufgaben, und durch die Erteilung einer Bewilligung mit den entsprechenden Auflagen oder gar durch die Verweigerung einer Bewilligung kommt den Bundesinventaren bzw. den jeweils konkreten Schutzinteressen „Bedeutung" zu.

- Auf welche Art und Weise die Bundesinventare in Einzelfallentscheiden berücksichtigt werden müssen, hängt von der aktuellen kantonalen und kommunalen Normierung ab: Haben die Bundesinventare, wie skizziert, bereits in der Natur- und Heimatschutz- oder Denkmalpflegegesetzgebung sowie in den einschlägigen Bau- und Zonenordnungen eine adäquate Umsetzung erfahren, so brauchen diese Normen eigentlich – wie irgendwelche andere – im Einzelfall nur noch „angewendet" zu werden.

Im BGE Rüti heisst es zu dieser Thematik: „Für die konkrete Beurteilung der vorliegenden Streitsache ist von der kommunalen Bau- und Zonenordnung auszugehen. Diese konkretisiert auf kommunaler Ebene, wie dargetan, die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes und berücksichtigt damit die Schutzanliegen im Sinne des ISOS."[194]

Allerdings – und die im Einzelfall meist trotzdem noch erforderliche (zusätzliche) Konkretisierung der Schutzziele für die betroffenen Objekte macht dies augenfällig –: An der Durchführung einer korrekten *Interessenabwägung* (dazu unten mehr) führt auch hier kein Weg vorbei.

---

[192] Näheres zur Konkretisierung des Eigentums durch öffentlich- oder privatrechtliche Eigentumsbeschränkungen bei Leimbacher/Perler, Die Bedeutung des Eigentumsbegriffs für die Ressourcennutzung, 79 ff.

[193] BGE 135 II 209, E. 2.1.

[194] BGE 135 II 209, E. 5.1.

- Fehlt es auf kantonaler oder kommunaler Ebene noch an der Umsetzung der Bundesinventare in den Sachbereichen Landschaftsschutz, Schutz von Naturdenkmälern und Schutz des baulichen Erbes – etwa, weil weder der Richtplan noch der relevante Zonenplan oder die Bauordnung zur Thematik etwas sagen, dann müssen die Bundesinventare gleichsam *direkt* auf den Einzelfall „*durchgreifen*". Das heisst primär, dass die Schutzziele für das durch ein (Bau-)Projekt bedrohte Objekt anhand des oder der Bundesinventare konkretisiert werden und die Schutzinteressen mit dem ihnen zustehenden Gewicht ausgestattet werden müssen, sodass sie in der Interessenabwägung (im engeren Sinne) eine Chance haben, gegenüber den ins Feld geführten Eingriffsinteressen zu überwiegen.

Im Fall Sursee, das vom ISOS als Kleinstadt von nationaler Bedeutung eingestuft ist, haben beispielsweise die EKD und die ENHK gestützt auf Artikel 17a NHG ein Gutachten abgegeben, in dem sie – gestützt auf das ISOS – die Schutzobjekte beschrieben und ihnen in einem ersten Schritt gleichsam ein „allgemeines" Gewicht oder Bedeutung zugeschrieben haben: „Die Beschreibungen und Schutzziele des ISOS für die verschiedenen Ortsteile, auf welche das Bauvorhaben in unterschiedlicher Weise einwirkt, zeigen *die grosse Bedeutung* des Standortes des geplanten Bauvorhabens für das Erfassen der historischen Stadtgestalt und ihrer Entwicklung im 19. und frühen 20. Jahrhundert."[195]

Und über das im konkreten Fall betroffene Gebäude Oberstadt 24 liest man: „In der Summe heben die Aspekte des Situations- und Eigenwerts den Bau in den Rang eines bedeutenden Denkmals."[196]

Schliesslich werden von den Kommissionen die Schutzziele *konkretisiert*: „Gestützt auf die Aussagen des ISOS und seine Erhaltungsvorgaben (Erhaltungsziel A für Oberstadt und Vorstadt, Erhaltungsziel a für Grabenbereich) sowie aufgrund des Augenscheins einer Delegation legen die EKD und die ENHK folgende Schutzziele für den Standort Oberstadt 24 und 26 fest:

- Erhaltung der historischen Substanz des Gebäudes Nr. 24.

- Sorgfältige Eingliederung der Neubauteile und Neubauten hinsichtlich Volumen, Material und Architektursprache in die historisch gewachsene Struktur der Altstadt und deren Umgebung.

- Wahrung des Charakters des heutigen Gassenprofils in der Oberstadt.

- Wahrung des heutigen Charakters von Graben und Grabenzeile."[197]

In der „Beurteilung" heisst es: „Die beiden Bauten Oberer Graben 24 und 26 sind unterschiedlich zu beurteilen, sowohl in ihrer Schutzwürdigkeit als auch in ihrer Rolle im Stadtbild.

---

[195] Gutachten EKD/ENHK vom 21.04.2009 i.S. Bauvorhaben der Korporationsgemeinde Sursee: Neubau und Sanierung Oberstadt 24 und 26, Gemeinde Sursee, LU, Verwaltungsgerichtsbeschwerde V 08 48, 3.

[196] A.a.O., 5.

[197] Ebenda.

Das Haus Nr. 24 gilt als bedeutendes Denkmal. Sowohl der Eigenwert als auch der Situationswert der Baute sind hoch zu veranschlagen. Wesentliche Teile des mittelalterlichen Bestandes, unter anderem der gesamte Dachstuhl haben sich ebenso erhalten wie die neuzeitlichen Bauetappen, insbesondere die Fassade des 19. Jahrhunderts ais Teil der Aufreihung ähnlicher Fassaden der Grabenzeile. Die historische Substanz ist in ihrer Gesamtheit für diese Baute von Bedeutung und dementsprechend gemäss den Schutzzielen uneingeschränkt zu erhalten. (...)
Die Kommissionen sind der Ansicht, dass auch die grabenseitige Fassade zur historischen Substanz zählt und demnach zu erhalten ist. Hinzu kommt, dass der Bau einen wichtigen Stellenwert in der Grabenzeile einnimmt und dass gemäss den Schutzzielen der Charakter des Grabens und der Grabenzeile erhalten werden soll.
Das Haus Nr. 26 dürfte in seiner heute noch erhaltenen Substanz mehrheitlich auf das 19. und 20. Jahrhundert zurückgehen. Im konkreten Fall erscheint den Kommissionen ein Abbruch und Neubau des Hauses 26 vertretbar, ...“

Allerdings kann hinsichtlich des geplanten Neubaus aus der Sicht der Kommissionen nicht von einer Eingliederung der Baute in die Umgebung gesprochen werden:
„*Damit widerspricht das Gebäude den Schutzzielen und muss als Beeinträchtigung des ISOS-Objekts bezeichnet werden*.
Im Sinne der bestmöglichen Eingliederung des Neubaus in seine Umgebung ist er in seiner Höhe deutlich zu reduzieren und mit einer anderen Dachform zu versehen. Dies muss nicht zwingend ein Satteldach sein. Charakter, Massivität und Materialität der Altstadthäuser in der Umgebung sollten in die Gestaltung miteinbezogen werden. Die Kommissionen empfehlen, die genaue Höhe und die Dachform mittels einer Volumenstudie festzulegen.
Für den gesamten Baukomplex gilt, dass das vorgeschlagene Konzept dem Aspekt der Zweiteiligkeit aus der Sicht von Süden her zu wenig Rechnung trägt. Die Kommissionen sind der Meinung, dass sich die beiden Bauten auch in der Zukunft in ihrem Äussern als eigenständige Elemente in der Abwicklung der Häuserzeile artikulieren sollten.“[198]

Diese Überlegungen führen die Kommissionen zu folgenden Schlussfolgerungen und Antrag:
„Aufgrund der vorliegenden Unterlagen und der Augenscheine von Delegationen der beiden Kommissionen kommen ENHK und EKD zu folgenden Schlüssen:
Weder das Sanierungsprojekt des Hauses Nr. 24 noch der Neubau des Hauses Nr. 26 entsprechen den oben formulierten Schutzzielen.
Die projektierte Sanierung von Haus Nr. 24 reagiert zu wenig auf die bestehende hochrangige Substanz. Das Haus 24 ist als bedeutendes Denkmal integral zu erhalten. Das vorliegende Sanierungskonzept entspricht den von den Kommissionen formulierten Schutzzielen nur teilweise und muss unter Beachtung der Kritik im Abschnitt Beurteilung grundlegend überarbeitet werden. (...)
Der Neubau Nr. 26 muss hinsichtlich der oben formulierten Schutzziele in der geplanten Form als schwere Beeinträchtigung gewertet werden. Zwar scheint den Kommissionen ein Neubau an dieser Stelle durchaus möglich, das geplante Gebäude fügt sich indes durch seine Höhe und seine Dachform ungenügend in den unmittelbaren baulichen Kontext und in die Umgebung ein. Die projektierte

[198] A.a.O., 6; Hervorhebung hinzugefügt.

Baute muss in ihrer Höhe deutlich reduziert und mit einer anderen Dachform versehen werden."[199]

Im *Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Luzern* vom 16. Februar 2010 im Fall Sursee heisst es zu diesem Gutachten unter Bezugnahme auf den BGE Rüti: „Dass die Inventare nach Art. 5 NHG sowie die damit verbundenen Schutzziele aufgrund der bundesstaatlichen Kompetenzausscheidung im Bereich des Natur- und Heimatschutzes bzw. der ausdrücklichen Vorschrift von Art. 6 Abs. 2 NHG nur bei Erfüllung einer Bundesaufgabe unmittelbar verbindlich sind, ändert somit nichts an der Verbindlichkeit des Gutachtens nach Art. 17a NHG. Dies umso weniger, als den Inventaren nach Art. 5 NHG materiell Konzeptcharakter im Sinne von Art. 13 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (...) zukommt (BGE 135 II 213, E. 2.1; Leimbacher, a.a.O. (nämlich Kommentar RPG), N 28 zu Art. 6; ...). *Die Kantone haben sie folglich bei der Richt- und Nutzungsplanung zu berücksichtigen. Die alsdann massgebenden Pläne und Vorschriften des kantonalen und kommunalen Rechts, insbesondere die Bestimmungen zum Ortsbild- und Denkmalschutz, sind vor diesem Hintergrund ISOS-konform anzuwenden. Die im ISOS enthaltenen Hinweise zur Schutzwürdigkeit eines Objektes sind daher auch bei der Erfüllung kantonaler Aufgaben zu beachten* (vgl. zum Ganzen: BGE 135 II 213, E. 2.1; ...; Leimbacher ..., Bundesinventare ... 69 ...)."[200]

- Diese ISOS- bzw. allgemeiner: *bundesinventarkonforme Anwendung* ist es, was – als Konsequenz aus dem BGE Rüti – von den zuständigen Behörden im Einzelfall verlangt ist.

Im Fall Sursee heisst das für das Verwaltungsgericht mit Blick auf das Gutachten der beiden Kommissionen:
„Nach den überzeugenden Feststellungen der EKD und der ENHK, die sich vor Ort bestätigen lassen, geht mit dem bewilligten Projekt eine Beeinträchtigung eines ISOS-Schutzobjektes und eine Verletzung der damit verbundenen Schutzziele einher, gleichsam ein Verstoss gegen die Anliegen des Ortsbild- und Denkmalschutzes. Diese Unvereinbarkeit mit dem Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz kann nicht zugelassen werden. Vielmehr sind die kantonalen und die kommunalen Ästhetikvorschriften sowie die Bestimmungen zum Denkmalschutz so anzuwenden, dass die ISOS-Schutzziele erreicht werden. Zwar kommt den lokalen Behörden bei der Anwendung von Ästhetikklauseln wie sie in Art. 18 Abs. 1, 25 Abs. 9 und 10 BZR sowie § 140 PBG formuliert werden, ein Ermessensspielraum zu. (...) Diese Ermessensspielräume werden aber durch übergeordnete Vorgaben, wie es die Schutzziele der ISOS-Objekte sind, begrenzt. In diesem Sinne verstösst der angefochtene Entscheid gegen die Art. 18 Abs. 1, 25 Abs. 9 und 10 BZR sowie § 140 PBG. Soweit die kantonale Denkmalpflege und die Vorinstanz zudem weniger weitgehende Erhaltungsmassnahmen angeordnet haben als die eidgenössischen Kommissionen, liegt zudem eine Verletzung von Art. 6 Abs. 1 NHG und Art. 25 Abs. 7 BZR vor. (...) Da Ästhetikklauseln durchaus eigenständige Bedeutung haben und einen über die übrigen Bestimmungen der Grundordnung hinausgehenden Schutz gewähren, kann ihre

[199] A.a.O., 6 f.
[200] A.a.O, E. 5c cc; Hervorhebung hinzugefügt.

Verletzung auch dann zur Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids führen, wenn die übrigen Bauvorschriften eingehalten sind (...)."[201]

Des Weiteren gelangt das Verwaltungsgericht noch zu diesem *begrüssenswerten* Schluss:
„Art, 6 Abs. 1 NHG verlangt die ungeschmälerte Erhaltung oder die grösstmögliche Schonung der im ISOS aufgenommenen Schutzobjekte. Dass dieser Grundsatz nach Lehre und Praxis auch bei der Erfüllung kantonaler Aufgaben gelten muss, wurde in Erwägung 5c erläutert. Die Konkretisierung der Schutzziele des ISOS durch die EKD und die ENHK als zuständige Kommissionen im Sine von Art. 17a NHG basiert somit auf einer bundesgesetzlichen Grundlage."[202] „Die von den eidgenössischen Kommissionen definierten Schutzziele sind verhältnismässig und zu beachten."[203]

- Auch für die Berücksichtigung im Einzelfall – sei dies unter primärer „Anwendung" von kantonalen und kommunalen Natur-, Heimatschutz- oder Denkmalpflegenormen bzw. von einschlägigen Bau- und Zonenordnungen, in denen die Bundesinventare gemäss der Bedeutung, die sie nach dem BGE Rüti haben sollten, bereits Eingang gefunden haben, sei es durch eine „direkte" „Anwendung" bzw. Berücksichtigung der betroffenen Schutzinteressen – ist es von grösster Relevanz, dass, wie dies Artikel 3 RPV skizziert, alle relevanten Schutzinteressen zuerst versammelt werden, dass ihnen dann das ihnen im Lichte der Bundesinventare zustehende Gewicht zugemessen wird und dass schliesslich die Abwägung bzw. der Ausgleich zwischen Schutz- und Eingriffsinteressen ebenfalls argumentativ nachvollziehbar begründet wird.

Auf die vom Bundesgericht erwähnte „im Einzelfall erforderliche Interessenabwägung im Lichte der Heimatschutzanliegen" wird im Kapitel über die Interessenabwägung zurückzukommen sein.

4.4 Abgrenzung der Schutzobjekte und Umsetzung in den Plänen

4.4.1 Räumliche Ausdehnung der Schutzobjekte

Um die in die Bundesinventare aufgenommenen Objekte von nationaler Bedeutung zu schützen, ist es erforderlich zu wissen, wo diese anfangen und aufhören. Nina Dajcar hat sich in ihrer aktuellen Dissertation näher mit der Problematik der *Abgrenzung* der Schutzobjekte beschäftigt.[204] Sie versteht unter Abgrenzung eines Objekts „die Definition seiner räumlichen Ausdehnung", d.h. den „Grenzverlauf eines Schutzobjektes". Den hier interessierenden drei Inventaren nach Artikel 5 NHG ist gemeinsam, dass weder das Gesetz noch die einzelnen Verordnungen Regelungen zur Abgrenzung der Objekte enthalten.

---

[201] A.a.O., E. 6d.
[202] A.a.O., E. 8b aa.
[203] A.a.O., E. 10a.
[204] Dajcar, Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes, 98 ff.

BLN-Objekte werden bekanntlich auf der Karte der Objektblätter dargestellt, in einem Massstab von 1:25' / 50' / 100'000 – also nicht parzellenscharf.[205] Dadurch kann sich durchaus die Frage stellen, ob beispielsweise im Rahmen einer Nutzungszonenplanung das Schutzobjekt adäquat erfasst wird.[206]

- Zu fordern ist sicherlich, dass der Schutz eines Objektes von immerhin nationaler Bedeutung nicht dadurch unterlaufen wird, dass es bei der parzellenscharfen Festlegung eines Schutz- bzw. Zonenperimeters ganz oder teilweise gleichsam aussen vor bleibt.

Diese Forderung trifft sich wohl mit jener von Nina Dajcar: „Grundsätzlich sollte ... eine Interessenabwägung bei der Abgrenzung der Objekte ... *unterbleiben*."[207] Erfolgt nämlich schon bei der Auswahl der Objekte und dann auch ein weiteres Mal bei ihrer Abgrenzung eine Interessenabwägung, läuft das Objekt Gefahr, in den unter Umständen notwendigen weiteren Abwägungen zwischen Schutz- und Eingriffsinteressen zu wenig Gewicht auf die Waage bringen zu können.[208]

Bei den *ISOS-Objekten* scheint zumindest bei der Auswahl der Objekte auf eine Interessenabwägung verzichtet worden zu sein. „Jedoch ist auch beim ISOS bei der Abgrenzung der Spielraum etwas grösser als bei der eigentlichen Auswahl, insbesondere soweit es um die Abgrenzung der Umgebungszonen geht.

Auf den im Massstab 1:5'000 gehaltenen Plänen sind die schützenswerten Bebauungen oder Elemente sowie die Umgebungszonen auf ca. 5 m genau zu erkennen. Die Umgebungsrichtungen, d.h. die einseitig offenen Umgebungszonen, sind lediglich mit einem Richtungspfeil eingezeichnet. Sowohl Umgebungsrichtungen wie Umgebungszonen sind Bestandteile des Inventars und übernehmen Pufferzonen-Funktion.

Die *Umgebungsrichtungen* stellen hinsichtlich der Abgrenzung der Schutzobjekte eine *Spezialität* dar. Sie dienen der Berücksichtigung der optischen Wirkung von offenen, nicht im Nahfeld abgrenzbaren Umgebungszonen. Aus rechtlicher Sicht kann diesbezüglich Klärungsbedarf bestehen. Das Bundesgericht geht davon aus, dass die Bestimmung der genauen Abgrenzung einer Umgebungsrichtung im konkreten Fall ausreicht. "[209] Dies sei, so Nina Dajcar weiter, „mit Blick auf das Legalitätsprinzip problematisch, da eine derart offene Kennzeichnung dem

---

[205] A.a.O., 98.

[206] Im Gutachten der ENHK und der EKD zum Baugesuch Bachstrasse 30 in Schaffhausen vom 13.07.2009, 5, liest man beispielsweise: „Das BLN-Gebiet ist im Zonenplan der Stadt Schaffhausen eingetragen. Während im Zonenplan die BLN-Grenze entlang der äusseren Munotwehrmauer nordwestlich verläuft, schliesst die offizielle BLN-Karte den parkartig ausgebildeten Haldenbereich nördlich der Wehrmauer mit ein. Dies zeigt, welchen Stellenwert das BLN dieser besonderen, ja einmaligen Situation beimisst."

[207] Dajcar, Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes, 99; Hervorhebung hinzugefügt.

[208] Dajcar, Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes, 86.

[209] Mit Verweis auf das Bundesgerichtsurteil 1C_38/207 vom 27. August 2007, E. 2.5, sowie auf den Entscheid „Kesswil", 1A.73-77/2002 vom 6. Oktober 2003, E. 5.5.

Einzelnen erschwert, die Tragweite des Schutzes zu erkennen, die Schutznormen aber auch in den Umgebungsrichtungen zu bedeutsamen Einschränkungen führen können."[210]

Das ist grundsätzlich sicherlich richtig und

- es wäre zu begrüssen, wenn in absehbarer Zukunft für die Umgebungsrichtungen wenn immer möglich griffigere und verlässlichere Kriterien gefunden würden, die es erlaubten, den Schutzperimeter des ISOS auch in jenen Fällen möglichst genau zu bestimmen, sodass den vorgebrachten Bedenken mit Blick auf das Legalitätsprinzip wenigstens möglichst weit begegnet werden kann.

Andererseits darf man sich auch keinen Illusionen hingeben: Selbst wenn in Zukunft auf die Umgebungsrichtungen verzichtet werden könnte, wird es nach wie vor in jedem Einzelfall darum gehen, die „*individuellen*, objektspezifischen Schutzziele" aufgrund einer Situationsanalyse durch Fachleute bestimmen zu lassen.[211]

- Kommt hinzu, dass der Schutz der Bundesinventare nicht unvermittelt an irgendwelchen Perimetergrenzen abbricht. Auch Eingriffe ausserhalb eines Schutzperimeters können durchaus zu einer Gefährdung eines Objektes führen.[212]

Eine Ansicht, die Nina Dajcar konsequenter Weise allerdings nicht teilt, vielmehr erscheint ihr „die Anwendung von Art. 6 NHG ausserhalb von BLN-Objekten systemwidrig und der Rechtssicherheit abträglich zu sein".[213] Die Haltung des Bundesgerichts ist nicht ganz eindeutig.[214] Es wird sich zeigen müssen, ob es der Anregung von Nina Dajcar folgen will oder doch eher seine auch in diesem Gutachten nach wie vor unterstützte Tendenz beibehält, den Schutz des Artikels 6 NHG *nicht* unvermittelt an einer Objektgrenze abbrechen zu lassen.

Bei den *IVS-Objekten* scheint die Abgrenzung der Schutzobjekte auf den ersten Blick weniger schwierig. Die Einschätzung von Nina Dajcar in ihrer neuen Arbeit ist vielleicht doch etwas sehr kurz geraten: „Verkehrswege sind hauptsächlich lineare Elemente, bei denen die räumliche Abgrenzung weniger wichtig ist. Die

---

[210] Dajcar, Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes, 99 f.

[211] So auch Dajcar, Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes, 87. Vgl. dort auch ihre Ausführungen zu den „allgemeinen" Schutzzielen; vgl. auch 89 und 97.

[212] Vgl. dazu Leimbacher, Bundesinventare, 3. A., 64: „Zudem muss sie (nämlich die Entscheidbehörde) im Auge behalten, dass der verstärkte Schutz gemäss Art. 6 NHG nicht nur greift, wenn ein Projekt ein Inventarobjekt direkt betrifft und innerhalb seines Perimeters realisiert werden soll, sondern auch dort, wo einem Schutzobjekt durch Anlagen, die an (bzw. ausserhalb) seiner Grenze realisiert werden sollen, Schaden droht." Ebenso Leimbacher, Kommentar NHG, Art. 6, Rz. 3.

[213] Dajcar, Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes, 159.

[214] Vgl. die Nachweise bei Dajcar, Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes, 157 ff.

Darstellung der historischen Verkehrswege erfolgt kartografisch; der Massstab der Karten ist in der elektronischen Publikation variierbar."[215]

Wirft man einen Blick in die elektronische Publikation des IVS,[216] so zeigt die Lektüre einer Beschreibung eines geschützten historischen Verkehrsweges von nationaler Bedeutung, dass die räumliche Ausdehnung trotz des linearen Charakters der Objekte nicht gänzlich zu vernachlässigen ist. So heisst es zum Beispiel in der Beschreibung der Geländeaufnahme des historischen Verkehrsweges BE 28.1.1:[217]

„Der Abschnitt beginnt mit einem 500 m langen Abstieg zum Gäbelbach. Der Weg wurde im oberen Teil als Zufahrt zu den Hochhäusern des Gäbelbachquartieres ausgebaut. Im unteren Teil folgt er einem natürlichen Geländeeinschnitt und verjüngt sich auf 3 m. Der Weg wird nördlich durch einen 0.5 m tiefen Entwässerungskanal begrenzt, der mit Granitplatten ausgekleidet ist.

Der Übergang über den Gäbelbach erfolgt über die sogenannte «Napoleonbrücke» (Abb. 1). Es handelt sich dabei um eine rund 10 m lange Balkenbrücke aus Holz mit einer Fahrbahnbreite von 2.5 m. Die Brücke befindet sich in einem baufälligen Zustand und muss zur Zeit mit einem Stahlpfeiler gestützt werden. Unterhalb der Brücke ist der Bach beidseitig auf 15 m durch Ufermauern eingefasst. Diese bestehen aus Sandsteinquadern, die später mit Beton verputzt wurden. Evtl. handelt es sich bei diesen Seitenmauern um Bestandteile von älteren Widerlagern.

Der Aufstieg Richtung Frauenkappelen ist zuerst ein geschotterter Flurweg und anschliessend eine 2. Kl.-Strasse als Zufahrt zum Weiler Riedern. Die Fortsetzung bis Hübeli ist eine 3. Kl.-Strasse mit einem erwähnenswerten Teilstück. Es handelt sich dabei um eine 300 m lange Rampe mit einer traditionellen Pflasterung aus Bsetzisteinen, die teilweise in einem Zickzack-Muster verlegt sind (Abb. 2). Die Wegbreite beträgt 3 m. Im Bereich der Pflasterung ist im weiteren eine grössere Böschung zu erwähnen, die leicht zurückversetzt ist und auf eine ältere Weganlage hindeutet.

In Riedern existieren zudem zwei ältere Wegvarianten. Beide steigen im Vergleich zur ersten beschriebenen Weganlage bei Punkt 560 noch direkter den Hang hinauf, bevor sie sich – in unterschiedlicher Höhe – Richtung Westen wenden. Von der höhergelegenen Weganlage ist allerdings, ausser einer Passage in einer hohlwegartigen Mulde, nicht mehr viel zu sehen. Der tiefergelegene Weg ist geschottert und wird als Hofzufahrt benutzt."

Das Beispiel zeigt, dass historische Verkehrswege nicht bloss irgendwelche virtuelle lineare Objekte sind, sondern dass sie – dort, wo noch (viel) Substanz vorhanden – in den Raum eingebettet bzw. Teil des Raumes sind, mit einer gewis-

---

[215] Dajcar, Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes, 100.

[216] http://ivs-gis.admin.ch

[217] Strecke BE 28: Bern–Murten (–Genève /–Neuchâtel); Linienführung 1: „Alte Landstrasse"; Abschnitt 1: Bethlehem–Riedern–Frauenkappelen; Landeskarte 1166 – auf der GIS-Webseite des IVS erhältlich.

sen Breite bzw. einem gewissen Streifen oder eben Raum links und rechts der „Linie“, der durchaus mehrere Meter umfassen kann. Zudem sei daran erinnert, dass die „Wegbegleiter wie Wegkreuze, Distanz- und Grenzsteine, Kapellen und andere mit dem Weg in einem funktionalen Zusammenhang stehende Bauten“ gemäss Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c Ziffer 5 VIVS zur „Substanz historischer Verkehrswege“ zu zählen und dass sie nach Artikel 6 Absatz 3 VIVS „unabhängig von der Klassierung der Objekte in ihrem funktionalen Zusammenhang mit dem Objekt zu erhalten“ sind.

- Auch die IVS-Objekte verlangen daher, sollen sie in einem konkreten Fall vor Eingriffen geschützt werden, nach einer räumlichen Abgrenzung, die anhand der im IVS-Inventar zur Verfügung gestellten Unterlagen sowie der für den Einzelfall vorgenommenen Konkretisierung der Schutzziele vorzunehmen ist.

Nina Dajcar kommt sodann in ihrer Dissertation zum Schluss, dass es sich aufgrund „der engen räumlichen Verhältnisse in der Schweiz und der vielfältigen Nutzungsansprüche“ aufdränge, „den genauen Grenzverlauf der Inventar-Objekte festzulegen“, erfolge dieser ja eben durch die Bundesinventare selbst noch nicht parzellenscharf.[218]

Hinsichtlich der hier interessierenden Inventare meint sie jedoch erstaunlicherweise: „Für die Inventare zum Schutz von Landschaften, Naturdenkmälern und baulichem Erbe ist die Vornahme einer Detailabgrenzung der Schutzobjekte durch die Kantone nicht vorgesehen. Dies wäre auch unpassend, sind doch diese Inventare für die Kantone nur im Rahmen der Erfüllung von Bundesaufgaben verbindlich.“ Ein überraschender und nicht haltbarer Schluss, heisst es doch im Entscheid Rüti: „Auch bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben sind indessen Bundesinventare wie das ISOS von Bedeutung.“[219]

Dass in den Inventaren selbst eine parzellenscharfe Detailabgrenzung der Schutzobjekte (angesichts der Planmassstäbe) nicht vorgesehen ist, das ist hingegen durchaus zutreffend. Und auch nach dem BGE Rüti wird es schwerfallen, die Kantone und Gemeinden zu einer generellen Detailabgrenzung aller Schutzobjekte, vom BLN-Gebiet über das ISOS-Ortsbild bis zum IVS-Verkehrsweg, verpflichten zu wollen. Erinnert sei aber daran, dass das Bundesgericht im BGE Rüti der Verpflichtung der Kantone, die Bundesinventare bei der Erstellung ihrer Richtpläne zu berücksichtigen – was so ja auch bereits in den drei Bundesinventarverordnungen seinen Niederschlag gefunden hat[220] – die Konsequenz zugeschrieben hat, Auswirkungen auf die Nutzungsplanung zu haben: „Aufgrund der Behördenverbindlichkeit der Richtplanung (Art. 9 RPG) finden die Schutzanliegen des Bundesinventars auf diese Weise Eingang in die Nutzungsplanung (Art. 14 ff. RPG), insbesondere in die Ausscheidung von Schutzzonen (Art. 17 Abs. 1 RPG) und in die Anordnung von andern Schutzmassnahmen (Art. 17 Abs. 2 RPG). Die derart ausgestaltete Nutzungsplanung ist auch für die Eigentümer verbindlich. Insoweit besteht, wie das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt hat, für die

[218] Dajcar, Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes, 152.
[219] BGE 135 II 209, E. 2.1.
[220] Art. 9 VIVS, 4a VISOS, 2a VBLN.

Kantone (und Gemeinden) eine Pflicht zur Berücksichtigung von Bundesinventaren (...)".[221]

- Im Rahmen der Nutzungsplanung, bei der Ausscheidung von (überlagernden) Schutzzonen oder der Anordnung von anderen Schutzmassnahmen werden die zuständigen Behörden von Kantonen und Gemeinden nicht darum herumkommen, eine dem Schutzbedürfnis und der Schutzwürdigkeit eines Objektes adäquate Detailabgrenzung vorzunehmen.

- Und spätestens im konkreten Einzelfall, wenn es darum geht zu entscheiden, ob ein geplanter Eingriff in ein Bundesinventarobjekt nun in concreto zulässig sei oder nicht, dürfte es in der Regel erforderlich sein, solche Detailabgrenzungen im Rahmen des bzw. für das Entscheidverfahren durchzuführen. Dabei muss die Abgrenzung grundsätzlich so ins Detail gehen, dass dem Schutzobjekt nicht aus der Abgrenzung schon ein Nachteil erwächst. Sie muss also auch bezogen auf den Einzelfall adäquat sein.

    - Bei einem IVS-Objekt mag es sich aufdrängen, bis auf den Meter oder gar den halben Meter genau zu bestimmen, wo ein Objekt anfängt und wo es aufhört bzw. wie weit es links und rechts der Strecke ins „Umland" reicht.
      Bei einem BLN-Objekt ist dies möglicherweise weniger präzis erforderlich. Das bereits angeführte Beispiel der Abgrenzung beim Munot in Schaffhausen zeigt jedoch, dass auch dort – wenn nötig und zum Schutze des Objektes erforderlich – unter Umständen sehr genaue Arbeit geleistet werden muss.
      Bei ISOS-Objekten ist die Sachlage teilweise – aber nicht durchgehend – einfacher, so zum Beispiel, wenn im Rahmen eines Ortsbildes Einzelobjekte durch ihre Mauern begrenzt sind; schwieriger wird es aber bekanntlich insbesondere dort, wo Umgebungszonen bzw. Umgebungsrichtungen ins Spiel kommen.

4.4.2 Planänderungen

Barbara Jud hat in ihrem oben bereits diskutierten Aufsatz unter anderem darauf hingewiesen, Gemeinden müssten Bundesinventare in der Nutzungsplanung berücksichtigen, „auch wenn der Kanton im Richtplan (noch) nichts geregelt hat oder die richtplanerische Behandlung vom Bundesrat als ungenügend betrachtet wurde und der Kanton die Angelegenheit neu beurteilen muss".[222]

Unbestrittenermassen sind Pläne – wie auch Gesetzesnormen – grundsätzlich änderbar. Ja, da Raumplanung ein Prozess ist, ist Anpassung bzw. Änderung von Plänen eben Pflicht, Planungspflicht.

[221] BGE 135 II 209, E. 2.1.
[222] Jud, Bundesinventare nach Art. 5 NHG, 14 f.

4.4.2.1 Zur Verbindlichkeit von Sachplänen und Konzepten (Art. 22 ff RPV).

„Konzepte und Sachpläne sind“ – wie die kantonalen Richtpläne (Art. 9 Abs. 1 RPG) – „für die Behörden verbindlich“, so explizit Artikel 22 Absatz 1 RPV.[223] Zudem „sind die mit Bezug auf die Realisierung konkreter Vorhaben getroffenen Anordnungen für die Kantone verbindlich (Art. 23 RPV) und in den Richtplan zu überführen, soweit sich die Anordnungen im Rahmen der verfassungsrechtlichen Bundeskompetenz bewegen und die Überführung in den Richtplan nicht bereits mit der Verabschiedung des Konzepts oder Sachplanes passiert ist. Die Kantone sind gehalten, raumwirksame Vorhaben des Bundes in ihren Richtplänen nicht erst dann auszuscheiden, wenn sie im Sachplan definitiv festgesetzt sind; im Sinne einer frühzeitigen planerischen Abstimmung ist auch die Übernahme von Vorhaben angezeigt, die im Sachplan erst als «Vororientierung» ausgewiesen oder aus der im Plan definierten Zielsetzung und Entwicklungsstrategie ersichtlich sind.“[224]

Das leuchtet ein und wird kaum Widerspruch hervorrufen. Handelt es sich jedoch um Anordnungen „ausserhalb“ umfassender Bundeskompetenzen, so fliessen nach Bühlmann „die Konzepte und Sachpläne als *Grundlagen* in den kantonalen Richtplan ein (Art. 6 Abs. 4 RPG) und sind von den Kantonen im Rahmen ihres Planungsermessens zu berücksichtigen“.[225]

Die Pflicht zur „Berücksichtigung“ – in der einen oder anderen Weise – ist also zweifelsohne gegeben. Gerade bei Konzepten und etwas weniger ausgeprägt bei Sachplänen bleibt den nachgeordneten Behörden aufgrund des hohen Abstraktionsgrades dieser beiden Instrumente in der Regel jedoch ein erheblicher Beurteilungsspielraum. Ähnliches gilt auch für die Bundesinventare, wobei zwischen dem BLN und dem ISOS bzw. dem IVS jedoch beachtliche Unterschiede bestehen können. Das hinsichtlich seiner Schutzziele in Überarbeitung begriffene BLN ist aktuell viel weniger differenziert und viel weniger aussagekräftig als das ISOS oder das IVS. Daraus erhellt sich sofort, dass den entscheidbefugten Behörden bei der „Beachtung“ oder „Berücksichtigung“ eines Bundesinventars nach Artikel 5 NHG, was in erster Linie die Beachtung und Berücksichtigung der *Schutzziele* meint, ebenfalls ein unter Umständen nicht unerheblicher Beurteilungsspielraum bleibt.

Für die entscheidbefugten und zugleich zur „Beachtung“ oder „Berücksichtigung“ der Bundesinventare verpflichteten kantonalen und kommunalen Behörden bedeutet dies, dass ihnen die Bundesinventare keine einfachen und ohne Weiteres klaren Verhaltensanweisungen geben.

- Richtschnur ist in allen Fällen, dass das Objekt (mindestens) in der Art und Weise geschützt, d.h. primär möglichst ungeschmälert erhalten werden soll, wie dies die Bundesinventare im konkreten Falle verlangen.

---

[223] Und sie verpflichten darüber hinaus verwaltungsexterne Organisationen und Personen des öffentlichen und privaten Rechts, „soweit sie mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben betraut sind (Abs. 2)“.

[224] Bühlmann, Kommentar RPG, Art. 13, Rz. 64.

[225] Bühlmann, Kommentar RPG, Art. 13, Rz. 65.

Denn, *dass* alle Objekte von Bundesinventaren auch bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben grundsätzlich geschützt werden *müssen*, darüber braucht nach dem BGE Rüti nicht mehr gestritten zu werden. Diskutiert werden kann und darf jedoch darüber, wie und auf welche Art das Objekt zu schützen ist, wie absolut dieser Schutz ist, welche Art von Eingriff eventuell trotz der grundsätzlichen Schutzverpflichtung angesichts des unter Umständen gewichtigen Eingriffsinteresses zulässig sein könnte und wie das Objekt trotz eines unter Umständen zulässigen Eingriffs trotzdem grösstmöglich geschont werden könnte. Und in diesem Bereich ist der Beurteilungsspielraum je nach konkretem Fall eben erheblich.

Das heisst für die kantonalen und kommunalen Behörden zugleich, dass sie sich Gedanken darüber machen müssen, wie der von den Bundesinventaren, von dieser „besonderen Form von Konzepten und Sachplänen" anvisierte Schutz realisiert und diese „berücksichtigt" werden können. Dabei sind die entscheidbefugten Behörden wohl öfters auf die Dienste von Fachleuten bzw. der kantonalen Fachstellen oder der beiden Eidgenössischen Kommissionen (EKD, ENHK) angewiesen.

Es wurde bereits angesprochen, dass die (Behörden-)Verbindlichkeit – die Art und Weise der „Beachtung"– von Konzepten und Sachplänen für die Kantone und Gemeinden sich nach der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung richtet. Ist der Bund nicht kompetent, den Kantonen und Gemeinden irgendwelche Vorschriften zu machen, dann darf er das, wie wir alle wissen, ganz einfach nicht tun. Ist er jedoch kompetent, so haben auch die Kantone und Gemeinden bei *ihren* raumwirksamen Tätigkeiten – denn das ist das Feld, wo gemäss Artikel 13 Absatz 1 RPG Konzepte und Sachpläne eingesetzt werden – die Anordnungen der Konzepte und Sachpläne zu berücksichtigen (Art. 23 Abs. 1 RPV).

- Ob der Bund im hier interessierenden Sachbereich „wirklich" kompetent ist, Sachpläne oder Konzepte zu erlassen, das mag auch nach dem bzw. gerade wegen des BGE Rüti immer noch umstritten sein,[226] aber der Entscheid lässt trotzdem keinen anderen Schluss zu als den, dass nach Ansicht des Bundesgerichts der Bund mit den Bundesinventaren – kompetenzgemäss – eine besondere Form von *Sachplänen und Konzepten* erlassen hat, die – ob man dies richtig findet oder nicht – auch bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben zu berücksichtigen sind.

Bühlmann führt zur Umsetzung von Sachplänen aus:
„In erster Linie geschieht dies bei der Anpassung und Überarbeitung ihrer Richtpläne. Die planerischen Anweisungen des Bundes fliessen als *Grundlagen* im Sinne von Art. 6 Abs. 4 RPG in den Richtplan ein. Gestützt darauf zeigen die Kantone die Konsequenzen für die Aufgabenerfüllung durch die Kantone und Gemeinden auf, sie treffen ergänzende Vorkehrungen und formulieren die erforderlichen Koordinationsschritte."[227]

---

[226] Vgl. etwa die aktuellste Kritik von Dajcar, Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes, 198 ff.

[227] Bühlmann, Kommentar RPG, Art. 13, Rz. 48. Hervorhebung hinzugefügt.

Und Bühlmann fährt – für die hier zu beantwortende Frage nach (der Art und Weise) der „Beachtung, wie sie der BGE Rüti vorschreibt", von Interesse – fort:
„Inwieweit die Anordnungen des Bundes zu übernehmen sind, hängt von der rechtlichen Bindungswirkung der jeweiligen Bundesaufgabe ab. Bei umfassender verfassungsrechtlicher Zuständigkeit des Bundes (beispielsweise im Bereich der Eisenbahnen) ist der Kanton verpflichtet, den planerischen Anordnungen des Bundes Folge zu leisten und die hierfür nötigen planerischen Vorkehren und Beschlüsse zu treffen (Art. 23 RPV). In den übrigen Fällen sind die Anordnungen des Bundes als Interessensbekundungen zu verstehen und entsprechend bei der Abwägung zu berücksichtigen.[228]"[229]

Tschannen meint dazu:[230]
„Das *Mass an geforderter Rücksicht* ergibt sich aus der Tragweite der Bundeskompetenz, so wie sie in der Sachgesetzgebung Ausdruck gefunden hat (...).
Wo die Zuständigkeit des Bundes auch die Standortfrage abdeckt, müssen die Festlegungen des Bundes grundsätzlich unverändert übernommen werden, es sei denn, der Bund habe es trotz Zusammenarbeit an der verfassungsrechtlich gebotenen Rücksicht auf die Belange der kantonalen Raumplanung fehlen lassen (Art. 22^{quater} Abs. 3 BV) oder es hätten sich mittlerweile Gründe ergeben, welche eine Änderung der Bundesplanung gebieten."[231]

Hinsichtlich der Erstellung der Bundesinventare umfasst die Zuständigkeit des Bundes wie bereits angesprochen auch die *Standortfrage*: Objekte der Bundesinventare befinden sich immer an einem ganz konkreten Ort bzw. innerhalb eines ganz bestimmten Perimeters. Ja, die Objekte waren bekanntlich schon dort, wo sie heute noch sind, lange bevor der Bund die Aufgabe erhielt, sie – wegen ihrer nationalen Bedeutung – in Schutzinventare nach Artikel 5 NHG aufzunehmen.

Tschannens Kommentar zu den anderen Bundeszuständigkeiten darf daher *nicht gegen* die bzw. als Abschwächung der Verbindlichkeit der Bundesinventare gerade auch in Fragen des Standortes ins Feld geführt werden:

„Im Bereich aller anderen Bundeszuständigkeiten bleibt die kantonale Planung massgeblich. Die Standortfestlegungen des Bundes sind daher lediglich als Interessenbekundungen zu berücksichtigen und durch pflichtgemässe Interessenabwägung zu verarbeiten (Art. 3 RPV). Dabei darf aber der Kanton die Erfüllung der Bundesaufgabe nicht gezielt vereiteln."[232]

Bekanntlich entscheidet „über die Aufnahme, die Abänderung oder die Streichung von Objekten ... nach Anhören der Kantone der Bundesrat" (Art. 5 Abs. 2 NHG). Damit entscheidet er notgedrungen auch über den Standort, lassen sich die hier in Frage stehenden Objekte – Landschaften und Naturdenkmäler, Ortsbilder, historische Verkehrswege – doch nicht an andere Standorte verlegen. Wir haben es, was den Standort anbelangt, also sicherlich *nicht* mit einer bloss „an-

---

228 Vgl. dazu Tschannen, Kommentar RPG, Art. 6, Rz. 44.
229 Bühlmann, Kommentar RPG, Art. 13, Rz. 48.
230 Unter Hinweis auf den *alten* Kommentar von Bühlmann, Kommentar RPG, Art. 13, Rz. 42.
231 Vgl. dazu Tschannen, Kommentar RPG, Art. 6, Rz. 44.
232 Tschannen, Kommentar RPG, Art. 6, Rz. 44.

deren Bundeszuständigkeit“ zu tun, bei der die „Standortfestlegungen des Bundes ... daher lediglich als Interessenbekundungen zu berücksichtigen und durch pflichtgemässe Interessenabwägung zu verarbeiten“ wären. Darauf wurde bei der generellen Diskussion der Berücksichtigung der Bundesinventare bei der Errichtung der Richtpläne bereits hingewiesen.

- Die Stossrichtung des BGE Rüti geht klar dahin, *den Schutz* der Inventarobjekte auch bei Erfüllung „bloss“ kantonaler oder kommunaler Aufgaben *zu verstärken* und ihn (soweit möglich) jenem anzugleichen, den diese Objekte bei Erfüllung einer Bundesaufgabe erfahren müssen.

Hingewiesen sei schliesslich noch explizit auf die Verbindlichkeit von Konzepten und Sachplänen für die Nutzungsplanung:
„Die planerischen Festlegungen des Bundes sind auch bei der Anpassung oder Überarbeitung von Nutzungsplänen oder der Erschliessung von Nutzungszonen nach Massgabe der Spezialgesetzgebung zu berücksichtigen. Die Gemeinden dürfen nichts unternehmen, was den planerischen Anweisungen des Bundes entgegensteht. Sie haben insbesondere die Anordnungen des kantonalen Richtplanes zu befolgen.“[233]

Eine Einschätzung, die Waldmann und Hänni teilen dürften, besteht ihres Erachtens *im Allgemeinen* die Verbindlichkeit für die Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden doch darin, die *Konzepte und Sachpläne* bei ihren raumwirksamen Tätigkeiten zu berücksichtigen (Art. 2 Abs. 1 RPG i.V.m. Art. 22 Abs. 1 RPV):
„Dies beinhaltet insbesondere die Pflicht, eigene Tätigkeiten auf die geltenden Konzepte und Sachpläne abzustimmen, ihnen bei Interessenabwägungen Rechnung zu tragen, die nötige Zusammenarbeit zu suchen sowie Begehren um Anpassung der Konzepte und Sachpläne zu begründen.“[234]

4.4.2.2 Änderung von Richtplänen

Der BGE Rüti befasst sich vor allem mit der „Top-down“-Umsetzung der Pflicht, Bundesinventare nach Artikel 5 NHG auch bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben zu *berücksichtigen*. Die „ihrer Natur nach“ den Konzepten und Sachplänen „gleich“ kommenden Bundesinventare sollen der Kaskade „Sachplanung – Richtplanung – Nutzungsplanung“ folgend in der Richtplanung bzw. von den Kantonen „bei der Erstellung ihrer Richtpläne“ (Art. 9 VIVS bzw. 4a VISOS oder 2a VBLN) „berücksichtigt“ werden. Eine Verpflichtung, die, wie bereits verschiedentlich hervorgehoben, nur oder doch primär Sinn macht, wenn der Gehalt, der Inhalt der Bundesinventare, nämlich der Schutz bzw. die ungeschmälerte Erhaltung der Bundesinventarobjekte, auch auf der Ebene der Nutzungsplanung und vor allem auch beim Einzelfall – dort wo’s praktisch wird – „ankommt“.

---

[233] Bühlmann, Kommentar RPG, Art. 13, Rz. 51.
[234] Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, Art. 13, Rz. 25.

Die vom Bundesgericht anbefohlene Berücksichtigung dürfte beim einen und anderen Kanton nach einer Änderung seines aktuellen Richtplanes verlangen.

Das Raumplanungsgesetz selbst bestimmt in seinem Artikel 9 Absatz 2: „Haben sich die Verhältnisse geändert, stellen sich neue Aufgaben oder ist eine gesamthaft bessere Lösung möglich, so werden die Richtpläne überprüft und nötigenfalls angepasst."

Die geänderten Verhältnisse haben Einfluss auf die aktuelle Bindungskraft des Plans. Und insbesondere gehören auch „gesetzliche Änderungsgründe" zum Recht, dessen Geltung der Richtplan gemäss Tschannen vorbehält:
Und „liegt ein gesetzlicher Änderungsgrund vor, so wird die Planaussage von Rechts wegen unbeachtlich. So wie jeder raumwirksam tätigen Behörde aufgegeben ist, Richtplanaussagen vorfrageweise auf Rechtsfehler abzusuchen, so obliegt ihr auch die *vorfrageweise Prüfung auf allenfalls eingetretene Änderungsgründe*. Sind solche Änderungsgründe erwiesen, stellt sich die Frage, ob die *Entscheidung* über die raumwirksamen Aufgaben ausgesetzt werden muss oder ob der *Richtplan durchbrochen* werden darf. Die Behörde wird das Interesse an rascher Sachentscheidung gegen das Interesse an der Wahrung der planungsrechtlichen Entscheidfolge abzuwägen haben; dabei kommt es wesentlich auf die Bedeutung des Vorhabens an, das zur Entscheidung ansteht."[235]

An dieser Stelle darf und muss darauf hingewiesen werden, dass der Schutz von Objekten von nationaler Bedeutung sicherlich ein Vorhaben von erheblicher Bedeutung darstellt.

Tschannen führt näher aus: „*Vorhaben mit weiträumigen Auswirkungen* auf Nutzungsordnung, Erschliessung und Umwelt, aber auch politisch umstrittene Werke lassen sich *verantwortlich nur dadurch in den Raum einfügen, dass sie die Richtplanung tatsächlich durchlaufen*. Andernfalls würde die gesetzlich eingerichtete Entscheidfolge als Garantin einer planerischen Gesamtschau missachtet. Die Heranbildung des öffentlichen Interesses unter Beteiligung der interessierten Akteure lässt sich in diesen Fällen nicht vor der sachlich zuständigen Behörde bewerkstelligen."[236]

Dies könnte man, wenn man denn unbedingt wollte, als Begründung dafür nehmen, dass zur Umsetzung des BGE Rüti in jedem Falle zuerst die Richtplanung zu durchlaufen sei, bevor in einem konkreten Falle entschieden werden könne. *Eine solche Einschätzung wäre falsch*: Zum einen haben die Bundesinventare – in zwar durchaus unterschiedlicher Art und Weise und auch in unterschiedlichem Masse – in den kantonalen Richtplanungen Beachtung gefunden. Es geht heute nicht mehr darum, bei null zu beginnen und das Rad neu zu erfinden. Zum anderen sind die Bundesinventare in einer, wenn auch eher losen, Zusammenarbeit mit den Kantonen erstellt worden. Über die Objekte, die sich in den Bundesinventaren finden, wurde mit den Kantonen unter Umständen lange und aufwändig diskutiert. Man kann also nicht sagen, sie wären gleichsam jeglicher Planung bisher entzogen gewesen. Kommt hinzu, dass die Standorte der Objekte gegeben sind. Wir haben es mit Immobilien zu tun, die sich nicht – planerischen Er-

[235] Tschannen, Kommentar RPG, Art. 9, Rz. 34.
[236] Ebenda.

kenntnissen folgend – räumlich „verschieben“ lassen. Die Objekte von nationaler Bedeutung waren schon dort, wo sie heute sind, bevor es Bundesinventare gab.

Daher kann mit Tschannen zu den „übrigen Fällen“ übergegangen werden:

- „*In den übrigen Fällen braucht die förmliche Änderung des Richtplans nicht abgewartet* zu werden; der Aufgabenträger beschliesst unmittelbar gestützt auf anwendbares Recht. Dem Entscheid sind dann – mangels argumentativer Hilfe vonseiten des Richtplans – jene räumlichen Interessen zu unterlegen, die der Richtplan bei sachgerechter Anpassung hätte ausdrücken müssen. Eine Sistierung der Sachentscheidung wäre mit Blick auf den erheblichen Zeitbedarf einer Richtplanänderung unverhältnismässig“.[237]

Wie nicht anders zu erwarten, stehen bei der Änderung von Richtplänen ähnliche Überlegungen im Vordergrund wie bei jener von Nutzungsplänen. Gemäss Hänni liegt allerdings die Schwelle zur Planänderung *tiefer* als bei Nutzungsplänen:
„Weil Richtpläne nur Behörden binden, fallen die Anliegen der allgemeinen Rechtssicherheit weniger und des Vertrauensschutzes überhaupt nicht mehr als revisionshemmende Umstände in Betracht.“[238]

Für die hier interessierende Umsetzung und Praktischmachung des BGE Rüti bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben ist von besonderem Interesse, dass Planung keine Einbahnstrasse ist und nicht nur von oben nach unten abläuft:

„Obwohl das Bundesgericht immer wieder vom «planerischen Stufenbau» oder von der «Planhierarchie» spricht, lässt es ein Zurückwirken der nachgeordneten Ebene der Nutzungsplanung auf die vorgeordnete Stufe der Richtplanung zu. Nur bei grösseren, ins Gewicht fallenden Veränderungen, wo es um Veränderungen geht, die sich verantwortlich in den Raum nur dadurch einfügen lassen, dass sie die Richtplanung durchlaufen, müssen zuerst die Richtpläne revidiert werden.“[239]

So sind Abweichungen vom Richtplan insbesondere möglich, „wenn neue Erkenntnisse, die Rechtswidrigkeit oder Unmöglichkeit eines Richtplans ein Abweichen rechtfertigen, wenn sie sachlich gerechtfertigt sowie von untergeordneter Bedeutung sind, und wenn es nach den Umständen unzumutbar erscheint, vorher der Richtplan förmlich zu ändern“.[240]

Auch Tschannen hält zur Durchbrechung eines rechtswidrigen Richtplans fest:
„In Planungs- und Bewilligungsverfahren kann die Rechtmässigkeit des Richtplans vorfrageweise überprüft werden (...). Erweist sich der Richtplan dann als rechtswidrig, so entfällt die Planbindung. *Der Nutzungsplan gehört direkt korrigiert, ohne dass der Richtplan vorgängig zu ändern wäre*.“[241]

---

[237] Ebenda.

[238] Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 113.

[239] Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 113 f.

[240] Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 113, Anm. 240.

[241] Tschannen, Kommentar RPG, Art. 9, Rz. 35; Hervorhebung hinzugefügt. Vgl. auch derselbe, Kommentar RPG, Art. 14, Rz. 9: Das heisst vor allem auch, dass „sich durch ihn (nämlich den Richtplan) keine rechtswidrigen, im Besonderen keine Gesetzes-

Ähnlich auch die Ausführungen von Nina Dajcar zur Anpassungspflicht von Richtplänen:
„Art. 9 Abs. 2 und 3 RPG bestimmen, dass Richtpläne in der Regel alle 10 Jahre oder bei *veränderten Verhältnissen* überprüft und nötigenfalls angepasst werden. Wenn ein Inventar in Kraft gesetzt respektive ergänzt wird, so kann das für die Kantone bedeuten, dass die Richtpläne anzupassen sind. Die Inventare sind jedoch *nicht* auf die Aufnahme in die Richtpläne *angewiesen*. Zwar dienen die Richtpläne als Grundlage für die Nutzungsplanung, jedoch entfalten Richtpläne keine bindende Wirkung, wenn sie rechtswidrig (geworden) sind. Dennoch sei betont, dass es für einen möglichst guten Schutz von grosser Bedeutung ist, wenn schon auf Stufe Richtplanung deutlich wird, wo schützenswerte Objekte liegen.“[242]

Da das kompetenzrechtliche Verhältnis zwischen raumwirksamen Bundestätigkeiten und kantonaler Raumplanung bekanntlich „ausserordentlich komplex“ ist[243] und da es den Rahmen dieser Untersuchung auch bei Weitem sprengen würde, im Detail herausarbeiten zu wollen, in welchen Fällen im einen oder anderen Kanton im Nachgang zum BGE Rüti nun auf eine Revision des Richtplanes (vorderhand) verzichtet werden darf,

- soll an dieser Stelle nur nochmals in Erinnerung gerufen werden, dass die Umsetzung des BGE Rüti nicht nur den Richtplan beschlägt oder zwingend beim Richtplan beginnen muss, sondern dass auch von der unteren Stufe nach oben gearbeitet werden kann. Abzustellen ist in jedem Fall auf die aktuellen Verhältnisse. Und zu leiten ist jede Abklärung von der im BGE Rüti klar zum Ausdruck kommenden Verpflichtung, die Bundesinventare auch bei Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben zu *berücksichtigen*, sodass sie von *Bedeutung* sind, *von Bedeutung für den Schutz der Bundesinventarobjekte*. Und zwar jetzt, nicht erst in zehn Jahren.

Auch Barbara Jud beschäftigt sich noch kurz mit der Problematik der *Änderung des Richtplans* durch den Bund:
„Der Bundesrat kann Mängel im Rahmen der Richtplanprüfung direkt korrigieren, wenn es dazu keiner neuen Interessenabwägung durch den Kanton bedarf. Beispiele für die Vornahme solcher Anpassungen sind etwa Fehler in der Kategorienwahl (Vororientierung, Zwischenergebnis, Festsetzung) oder bei Verletzung von übergeordnetem, zwingendem Recht.

---

und Verfassungsrecht verletzenden Nutzungspläne und Baubewilligungen rechtfertigen lassen“.
Das macht schon der Umstand klar, dass der Richtplan gar nicht wie ein Rechtssatz wirken kann, weil er dessen typische Aufgabe, gesetzliche Grundlage eines Verwaltungsaktes zu sein, nicht wahrzunehmen vermag: „Kein Nutzungsplan oder Sachplan, keine Konzession oder Bewilligung ergeht gestützt auf den Richtplan; deren Rechtsgrundlage findet sich allein in den entsprechenden Sacherlassen und Nutzungsplänen.“ Der Richtplan „erlaubt es nicht, Rechte einzuräumen oder Pflichten aufzuerlegen, die ihre Grundlage nicht schon in Vorschriften des Gesetzes- oder Verfassungsrechts fänden“; Tschannen, Kommentar RPG, Art. 14, Rz. 10.

[242] Dajcar, Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes, 175.

[243] Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 102; Jud, Bundesinventare nach Art. 5 NHG, 15.

Die Berücksichtigung der Bundesinventare im Richtplan ist ... das Ergebnis von Interessenabwägungen (...). Der Bundesrat kann daher im Rahmen der Richtplangenehmigung nicht direkt Korrekturen am Richtplaninhalt anbringen, beispielsweise indem er zusätzliche Gebiete als Schutzgebiete ausscheidet oder bei bereits ausgeschiedenen Schutzgebieten die Schutzvorschriften restriktiver umschreibt. Sind nach der Meinung des Bundes die Bundesinventare im Richtplan nicht genügend berücksichtigt, kann ein Abwägungsfehler (...) vorliegen. Der Kanton wird in solchen Fällen aufgefordert eine neue bundesrechtskonforme Interessenabwägung durchzuführen und den Richtplaninhalt anzupassen[244]. In der Zwischenzeit kann der Bund vorsorgliche Massnahmen anordnen. Solche Massnahmen wurden beispielsweise angeordnet anlässlich der Genehmigung der Gesamtüberarbeitung des Richtplans des Kantons Basel-Landschaft vom 8. September 2010. Der Kanton ersuchte um eine Reduktion des Mindestumfanges im Sachplan Fruchtfolgeflächen, welche vom Bundesrat abgelehnt wurde. Der Bundesrat ordnete im Rahmen einer vorsorglichen Massnahme an, dass die Fruchtfolgeflächen zweiter Güteklasse als Fruchtfolgeflächen zu schützen sind, bis der Kanton den Mindestumfang richtplanerisch ausweisen kann. Sollten in Bezug auf die Interessenabwägung Meinungsverschiedenheiten zwischen dem gesuchstellenden Kanton und dem Bund bestehen, beispielsweise aufgrund unterschiedlicher Gewichtung der Schutzwürdigkeit von Bundesinventarobjekten, sind diese durch intensive Zusammenarbeit zu lösen (Art. 7 Abs. 1 RPG) und sollte auch dieses Vorgehen zu keinem Resultat führen, kann ein Bereinigungsverfahren durchgeführt werden (Art. 12 RPG)47. Sind bedeutsame Landschaften oder Stätten besonders gefährdet, kann der Bundesrat eine vorübergehende Nutzungszone nach Art. 37 RPG erlassen."[245]

Da im Text von Barbara Jud die Gesamtüberarbeitung des Richtplans des Kantons Basel-Landschaft vom 8. September 2010 angesprochen wird, darf vielleicht darauf hingewiesen werden, dass selbst in diesem sehr aktuellen Richtplan das IVS, soweit ersichtlich, einfach „vergessen" wurde, obwohl die Verordnung über das Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz (VIVS) am 1. Juli desselben Jahres in Kraft getreten war. Im Genehmigungsbeschluss des Bundesrates vom 8. September 2010 wird der Kanton zwar aufgefordert, „aufzuzeigen, wie die Schutzziele für die im Bundesinventare der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) aufgeführten Landschaften umgesetzt sind und wo noch Handlungsbedarf besteht",[246] aber auf den Umstand, dass die historischen Verkehrswege im Richtplantext lediglich an einer einzigen Stelle[247] erwähnt werden, wird nicht eingegangen.

Im Prüfbericht des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) vom 2. August 2010 findet sich – ein Jahr nach dem BGE Rüti und einen Monat nach Inkrafttre-

---

[244] Unter Verweis, in Anmerkung 45, auf: Tschannen, Kommentar RPG, Art. 11, Rz. 23 und 31.; Ders., Der Richtplan und die Abstimmung raumwirksamer Aufgaben, Rz. 750.

[245] Jud, Bundesinventare nach Art. 5 NHG, 12 ff.

[246] Ziffer 6a.

[247] Im genehmigten Richtplan Basel-Landschaft heisst es auf Seite 90 lediglich: „Historische Verkehrswege ausserhalb des Baugebietes, die sich als Wanderwege eignen, sind in das Wanderwegnetz einzubeziehen." Ansonsten sind sie auch 2010 noch kein Thema.

ten der VIVS – eine einzige Aussage zu den historischen Verkehrswegen: „Im Hinblick auf eine zukünftige Überarbeitung des Richtplans wäre es wünschenswert, die historischen Verkehrswege, welche von nationaler Bedeutung sind, im Richtplan zu thematisieren.“[248]

4.4.2.3 Änderung von Nutzungsplänen

Unter Umständen – das kommt auf die konkreten Fälle und die konkreten (kantonalen bzw. kommunalen) Normen an – kann es sich als notwendig erweisen, Nutzungspläne zu ändern, um die Objekte der Bundesinventare, seien dies nun Ortsbilder, historische Verkehrswege oder Landschaften und Naturdenkmäler, besser oder adäquater zu schützen.

Bevor wir uns mit eventuell anstehenden Änderungen von Nutzungsplänen noch etwas näher befassen, zuerst ein kurzer Blick auf den Spielraum der Gemeinden, der Hauptakteure der Nutzungsplanung:

4.4.2.3.1 Zur Freiheit der Gemeinden, ihre Nutzungsplanung zu gestalten

Planung bedeutet bekanntlich, eine Entwicklung auf Ziele hin auszurichten. Im Sachbereich der Raumplanung wird damit bezweckt, Vorstellungen über eine erwünschte Ordnung des Staatsgebietes zu gewinnen und diese erwünschte Ordnung durch allseitig abgestimmtes und auf dieses Ziel hin beschränktes Handeln zu erreichen. Tatsächliche Entwicklungen und Vorstellungen über die erwünschte Ordnung des Staatsgebietes und im Hinblick auf sie getroffene Massnahmen sind daher laufend zu überprüfen.[249]

Das zentrale *raumplanerische* Instrument der Kantone ist sicherlich der Richtplan. Mit ihm zeigen die Kantone auf, wie in ihrem Gebiet die zahlreichen raumwirksamen Tätigkeiten des Bundes, des Kantons und der Gemeinden aufeinander abgestimmt werden. Und der Richtplan beantwortet zudem die Frage, zu welchem Zeitpunkt und mit welchen Mitteln die raumwirksamen öffentlichen Aufgaben erfüllt werden sollen. So entsteht ein behördenverbindlicher Plan (eine Karte in Verbindung mit einem Text), der – abgestimmt auf den Bund, die Nachbarkantone und das angrenzende Ausland – vorzeichnet, wie die kantonale Raumplanung in Richtung auf die erwünschte räumliche Entwicklung fortschreiten soll. Dabei ist zu beachten, dass der kantonale Richtplan nicht Entwurf eines wünschbaren Endzustandes des Kantonsgebietes ist, sondern dass er einen Prozessplan für die Koordination und Lenkung der nächsten Etappen einer stets fortschreitenden räumlichen Entwicklung darstellt.[250]

---

[248] ARE, Richtplan, Gesamtüberarbeitung Kanton Basel-Landschaft, Prüfbericht, 2. August 2010, 22.
[249] Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 89.
[250] VLP/ASPAN, Raumplanung in der Schweiz, Bern 2004, 2.

Gleichsam „praktisch“ gemacht finden sich die im Richtplan niedergelegten Vorstellungen dann insbesondere in der Nutzungsplanung der Gemeinden. Allerdings ist der Richtplan kein Rechtssatz: „Kein Nutzungsplan, keine Baubewilligung ergeht *gestützt* auf den Richtplan; deren Rechtsgrundlage bilden allein (für den Nutzungsplan) das auftragserteilende Planungsgesetz oder (für Baubewilligungen) der Nutzungsplan mit den zugehörigen Bauvorschriften. Wirkung entfaltet der Richtplan innerhalb dieser aufgabenspezifischen gesetzlichen Grundlagen: im Bereich der durch sie gewährten Handlungsspielräume.“[251]

Und diese Spielräume sind für die nutzungsplanenden Gemeinden, schliesslich befinden wir uns in der Schweiz, durchaus unterschiedlich:
„Die meisten Schweizer Kantone kennen einen hochentwickelten Gemeindeföderalismus. Im Bereich der Raumplanung wird demzufolge häufig folgende Kompetenzabgrenzung vorgenommen: Während der Kanton für die sein ganzes Territorium erfassende behördenverbindliche Richtplanung zuständig ist, überlässt er den Gemeinden die grundeigentümerverbindliche Nutzungsplanung, also insbesondere die Abgrenzung des Baugebietes vom Nichtbaugebiet und die Festsetzung von Art und Mass der konkreten baulichen Nutzung in den Bauzonen.“[252]

Die Nutzungspläne müssen selbstverständlich den Vorgaben des Bundesgesetzes über die Raumplanung entsprechen. Sie sind in ihren Festlegungen parzellenscharf und detaillierter als bei den kantonalen Richtplänen. Die ausgeschiedenen Bauzonen müssen die Planungsziele und -grundsätze respektieren und sie dürfen die bundesrechtlich festgelegte Grösse nicht überschreiten. Aber die kommunale Nutzungsplanung beschränkt sich bekanntlich nicht nur auf die Bauzone. Sie zieht vielmehr auch das Gebiet ausserhalb der Bauzone mit ein. Dort können Zonen mit besonderen Zwecken festgelegt werden (z.B. Materialabbau, Weilerzonen, Skipisten usw.). Und – gerade im Hinblick auf den Schutz der Bundesinventarobjekte von Bedeutung – *auch die auf eine Landschaftsplanung abgestützte Ausscheidung von Schutzzonen ist unerlässliche und unverzichtbare Aufgabe der Gemeinden*. Festzuhalten und hervorzuheben gilt es, dass „die Entscheidungsspielräume der Gemeinden beachtlich sind“.[253]

Sie haben zwar die Pläne und Normen der übergeordneten staatlichen Ebene zu respektieren, und gerade als „Nutzungsrichtplan“ kommt dem Richtplan die Funktion zu, „die Grundzüge der künftigen Nutzungsordnung durch Nutzungspläne vorzuzeichnen“[254], aber den Gemeinden kommt trotzdem – im Rahmen der kantonalen Rechtsordnung[255] – eine unter Umständen nicht zu unterschätzende Autonomie zu. Ausdrücklich verlangt auch das Raumplanungsgesetz selber, die Spielräume der Gemeinden zu beachten. So heisst es in Artikel 2 Absatz 3 RPG:

---

[251] Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 98.

[252] VLP/ASPAN, Raumplanung in der Schweiz, Bern 2004, 3.

[253] VLP/ASPAN, Raumplanung in der Schweiz, Bern 2004, 3.

[254] Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 100.

[255] Zu beachten ist, dass dem Bund im innerkantonalen Verhältnis auch in Planungssachen keine Gesetzgebungskompetenz zusteht. Daher darf nicht geschlossen werden, „dass das Mass der Gemeindeautonomie durch Bundesrecht verbindlich umschrieben sei“. Vielmehr hängt es eben im Einzelfall vom kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht ab, in welchen Sachgebieten Autonomiebereiche bestehen und wie gross diese sind; Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 104 f.

„Die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden achten darauf, den ihnen nachgeordneten Behörden den zur Erfüllung ihrer Aufgaben nötigen Ermessensspielraum zu lassen."[256]

- Und nirgends wird ausgeschlossen, dass die Gemeinden ihre Autonomie bzw. ihre Ermessenspielräume nicht auch dazu verwenden dürften, die Objekte der Bundesinventare *besser* zu schützen, als sie dies vielleicht bis heute getan haben.

Nach Hänni hat das Bundesgericht denn auch „noch keinen Nutzungsplan mit der Begründung kassiert, die nötigen Vorgaben seien im Richtplan nicht vorhanden".[257] Allerdings wurde Nutzungsplänen schon die Genehmigung versagt, wenn sie vom Richtplan abwichen, wobei allerdings auch Fälle bekannt sind, wo eine Abweichung vom Richtplan geschützt wurde, weil eine Richtplananpassung unverhältnismässig erschien.[258]

- Das darf durchaus als Hinweis dafür gewertet werden, dass die Gemeinden nicht zur Untätigkeit – etwa was den *verstärkten* Schutz von Bundesinventarobjekten anbelangt – verdammt sind, nur weil der Kanton es eventuell bisher unterlassen hat, die Bundesinventare in seiner Richtplanung adäquat zu berücksichtigen.

Dafür spricht auch der Umstand, dass die bundesgerichtliche Rechtsprechung zum Begriff „nötig" aus Artikel 2 Absatz 1 RPG, wo es heisst „Bund, Kantone und Gemeinden erarbeiten die für ihre raumwirksamen Aufgaben nötigen Planungen und stimmen sie aufeinander ab" durchaus differenziert vorgegangen ist. So ist zwar einerseits für den Umfang der Planungspflicht die räumliche Ausdehnung eines (Bau-)Projektes, die Erheblichkeit des Regelungsbedürfnisses oder der Koordinationsbedarf mit anderen raumwirksamen Tätigkeiten massgebend, *doch ist andererseits der Weg über die Planung nicht immer der richtige*: So erachtete das Bundesgericht das Anliegen einer Gemeinde, das bestehende Bauvolumen besser auszunutzen anstatt neues Kulturland einzuzonen, raumplanerisch als sinnvoll und empfahl ein Vorgehen über Artikel 24 RPG bzw. das darauf gestützte kantonale Recht.[259]

4.4.2.3.2 Zum Rahmen der Nutzungsplanänderungen

- Änderungen von Nutzungsplänen unterliegen gewissen Restriktionen. Schon aus Gründen der Rechtssicherheit kann und darf eine Gemeinde sie nicht ohne Grund oder Notwendigkeit ändern.

Zu beachten ist Folgendes:
„Erstens müssen sich die «*Verhältnisse erheblich geändert*» haben (Art. 21 Abs.

---

[256] Vgl. Tschannen, Kommentar RPG, Art. 9, Rz. 20.
[257] Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 105, Anm. 193.
[258] Ebenda; mit Hinweis auf BGE 112 Ia 269 f., Zürich, bzw. 119 Ib 371, Retschwil.
[259] Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 107, unter Verweis auf BGE 119 Ia 300, E. 3c., Zauggenried.

2 RPG[260]), insbesondere die (rechtlichen oder tatsächlichen) Grundlagen des Plans zu wesentlichen Teilen dahingefallen oder wesentliche neue Bedürfnisse nachgewiesen sein. In solchen Fällen besteht ein anerkanntes öffentliches Interesse, «Planung und Wirklichkeit (...) bei Bedarf in Übereinstimmung» zu bringen. Die Eigentumsgarantie steht – bei Nutzungsplänen – einer Änderung der Rechtslage nicht entgegen: namentlich vermittelt sie dem Eigentümer keinen Anspruch darauf, dass sein Land dauernd in jener Zone verbleibt, in die es einmal eingewiesen worden ist."[261]

- Ein Bundesgerichtsurteil, das, wie der BGE Rüti, erstmals verbindlich ausspricht, *dass* die Bundesinventare nach Artikel 5 NHG auch bei der Erfüllung von kantonalen bzw. kommunalen Aufgaben *zu berücksichtigen* sind, dürfte dieses Kriterium – gerade hinsichtlich der geänderten *rechtlichen* Grundlagen – erfüllen.

„Zweitens", so Hänni, „muss das *öffentliche Interesse* an einer Änderung des Plans die gegenläufigen (privaten oder öffentlichen) Erhaltungsinteressen *überwiegen*. Nutzungspläne werden dann zwar stets überprüft, aber eben nur «nötigenfalls» geändert (Art. 21 Abs. 2 RPG). Bei dieser Interessenabwägung ist jedoch dem Gebot der Rechtssicherheit Rechnung zu tragen: ein Zonenplan kann seinen Zweck nur erfüllen, wenn er eine gewisse Beständigkeit aufweist. (...) Als Grundregel gilt deshalb, dass Nutzungspläne nur aus gewichtigen Gründen abzuändern sind. (...) Dementsprechend ist eine Überarbeitung des Nutzungsplanes nach neun bis zehn Jahren grundsätzlich nicht ausgeschlossen. (...) In jüngster Zeit lockert das Bundesgericht allerdings die Anforderungen an die Beständigkeit, namentlich im Zusammenhang mit sog. geringfügigen Änderungen."[262]

Diese Ausführungen Hännis könnten zum Schluss verleiten, da könne man ja gleich auf eine Revision der Richtplanung warten bzw. beides koordiniert im Zehnjahrestakt überprüfen und nötigenfalls überarbeiten.[263] Aber schon die erwähnte Lockerung des Bundesgerichts weist in eine andere Richtung. Und in noch stärkerem Mass tut dies eine Bemerkung, die Hänni in einer Fussnote untergebracht hat:

„Die Frage der Rechtssicherheit und damit der Planbeständigkeit stellt sich aber *nur für bundesrechtskonforme Pläne*; *die Verwirklichung einer gesetzeskonformen Planung hat Vorrang vor dem Gebot der Planbeständigkeit*".[264]

Es läge keineswegs im öffentlichen Interesse und würde das gewichtige öffentliche Interesse an der grundsätzlich ungeschmälerten Erhaltung der Inventarobjekte von nationaler Bedeutung verletzen, wollte man unter Berufung auf das

---

[260] Dort heisst es: „Haben sich die Verhältnisse erheblich geändert, so werden die Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst."

[261] Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 109. Vgl. auch Leimbacher, Planungen und materielle Enteignung, 20 ff.

[262] Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 109 f.

[263] Gemäss Artikel 9 Absatz 3 RPG werden Richtpläne „in der Regel alle zehn Jahre gesamthaft überprüft und nötigenfalls überarbeitet".

[264] Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 110, Anm. 223; Hervorhebungen hinzugefügt.

Gebot der Rechtssicherheit darauf bestehen, man müsse oder könne einen Nutzungsplan, der beispielsweise den Schutzinteressen eines ISOS-Ortsbildes (noch) nicht adäquat Rechnung trägt, jetzt noch *nicht* ändern, da er jüngeren Datums sei; man werde sich das Ganze aber in zehn Jahren ernsthaft überlegen. Eine solche Argumentation käme der Einstellung gleich, ein Urteil des Bundesgerichts bzw. der BGE Rüti sei erst in einigen Jahren, vielleicht gar erst in einem Jahrzehnt von Bedeutung und zu beachten. Das wäre eine gar gewagte Schlussfolgerung.

- Eine kantonale bzw. kommunale Planung, die den Bundesinventaren *keine* Rechnung trägt und die es den zuständigen Behörden *nicht* erlaubt, die Bundesinventare, wie der BGE Rüti dies fordert, auch bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben zu berücksichtigen, kann *nicht* als bundesrechtskonform bezeichnet werden – und sie kann daher geändert werden und ist – im öffentlichen Interesse – auch zu ändern. Die Frage der Rechtssicherheit bzw. der Planbeständigkeit steht einer solchen Änderung, wie soeben gesehen, nicht grundsätzlich entgegen.

Zu beachten ist bei einer Änderung allerdings grundsätzlich das planungsrechtliche Umfeld, insbesondere der Richtplan – sofern die Befolgung von dessen Vorgaben eine bundesrechtskonforme Änderung gestattet.

Für die hier interessierenden Belange – einen Schutz der Objekte der Bundesinventare in Übereinstimmung mit dem BGE Rüti – sind allerdings die folgenden Ausführungen von Hänni von grösserer Bedeutung:

- „Allerdings können die Interessen an der Planänderung auch dort überwiegen, wo der Richtplan an der überkommenen Nutzungsordnung festhalten will. Dann genügt es, den Richtplan entsprechend nachzuführen; mit der Zonenplanrevision braucht nicht bis zur Änderung des Richtplans zugewartet zu werden.“[265]

Im von Hänni zur Erläuterung bzw. Bekräftigung erwähnten Bundesgerichtsentscheid Wiesendangen sieht das Bundesgericht Gemeinden hinsichtlich des Richtplanes in einer analogen Situation wie Private in Bezug auf den Nutzungsplan: „So wie der Private durch den Nutzungsplan in der Freiheit eingeschränkt wird, sein Grundeigentum zu nutzen, so wird in ähnlicher Weise eine Gemeinde durch einen Richtplan eingeschränkt, ihre Nutzungsplanung zu gestalten. Es liegt daher nahe, die allgemeinen Grundsätze über die Anfechtung von Nutzungsplänen auch auf jene Fälle anzuwenden, in denen eine Gemeinde einen kantonalen Richtplan anficht.“[266]

Das Bundesgericht verweist zudem auf eine explizite zürcherische Regelung: „Schliesslich lässt das Zürcher Planungs- und Baugesetz *Abweichungen von den Richtplänen* zu, wenn sie sachlich gerechtfertigt und untergeordneter Natur sind

[265] Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 111.

[266] BGE 119 Ia 129, E. 3d; Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 111, Anm. 228.

und es nach den Umständen als unzumutbar erscheint, vorher die Richtplanung zu ändern (§ 16 Abs. 2 PBG).“[267]

In einem anderen Entscheid führt das Bundesgericht zum Verhältnis der verschiedenen Planungsstufen aus:
„Eine Planung, welche die räumlichen und sachlichen Grenzen beachtet und demgemäss kompetenzgerecht ist, bindet auch die Planungsträger übergeordneter Stufe, es sei denn, sie widerspreche einer ebenfalls kompetenzgerecht festgesetzten Planung der oberen Stufe (§ 16 PBG).“[268]

Es ist hier nicht der Ort, näher auf das Mass an Autonomie einzugehen, das untere Planungsbehörden bzw. Gemeinden in den 26 Schweizer Kantonen im Detail jeweils haben.[269]

- Festgehalten bzw. in Erinnerung gerufen werden darf aber sicherlich, das die Gemeinden im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten durchaus nicht nur das Recht, sondern auch die *Pflicht* haben, ihre (Nutzungs-)Planungen i.w.S. tatsächlichen oder rechtlichen Notwendigkeiten anzupassen, ohne dass sie dafür zwingend darauf warten müssen, bis der Kanton eine übergeordnete (Richt- oder Nutzungs-)Planung seinerseits revidiert hat.[270]

- Da wir es aber mit einer Vielzahl von Regelungen zu tun haben dürften, die den Grad an „Freiheit“ bzw. „Autonomie“ bestimmen, den Gemeinden zu eigenständiger und kompetenzgemässer Anpassung ihrer Planungen und Normen haben, scheint es zur Umsetzung des BGE Rüti bei der Erfüllung kantonaler oder kommunaler Aufgaben empfehlenswert, den Kantonen und Gemeinden keine (zu) detaillierten Vorgaben zu machen, die im einen Kanton oder der einen Gemeinde vielleicht berechtigt, andernorts aber bereits obsolet

---

[267] Ebenda, E. 5b; Hervorhebung hinzugefügt.

[268] BGE 112 Ia 281, Hombrechtikon, E. 3c. Vgl. beispielsweise auch Artikel 22 „Grundordnung“ Absatz 3 des Raumplanungsgesetzes für den Kanton Graubünden (KRG) vom 6. Dezember 2004 (801.100): „Die Grundordnung berücksichtigt die Vorgaben und Vorschriften des übergeordneten Rechts. Die Gemeinden können im Rahmen ihrer Zuständigkeit strengere Bestimmungen aufstellen, soweit es die örtlichen Verhältnisse erfordern und die übergeordnete Regelung dem nicht entgegensteht.“

[269] So führt das Bundesgericht im soeben erwähnten Entscheid Hombrechtikon aus: „Die Richtpläne haben die Grundzüge der räumlichen Entwicklung darzustellen und namentlich zu zeigen, wie die raumwirksamen Tätigkeiten räumlich und zeitlich aufeinander abgestimmt werden (Art. 6 und 8 RPG). Auch wenn das Zürcher Planungs- und Baugesetz die Richtplanung weiter gehend als bundesrechtlich erforderlich dafür einsetzt, die Nutzungsplanung vorzubestimmen (BGE 107 Ia 85 E. 2c), belässt es den Planungsträgern den nötigen Ermessensspielraum für den Erlass der Nutzungspläne. Der Zürcher Gesamtplan bringt das mit dem sogenannten Anordnungsspielraum zum Ausdruck, der die genaue Abgrenzung der Nutzungszonen der Nutzungsplanung überlässt. Der Anordnungsspielraum kann sowohl von den Gemeinden für die kommunale Nutzungsplanung als auch vom Kanton für die Festsetzung der kantonalen Nutzungszonen beansprucht werden, wobei die Nutzungsplanungen aufeinander abzustimmen sind (Art. 2 Abs. 1 RPG; § 9 PBG). Insoweit regelt das kantonale Recht einen Sachbereich nicht abschliessend, weshalb den Gemeinden in diesem Umfang Autonomie zusteht“; E. 5c.

[270] Tschannen, Kommentar RPG, Art. 14, Rz. 38.

sind, sondern sie einfach aufzufordern und zu animieren, dem BGE Rüti im Rahmen ihrer Zuständigkeiten möglichst bald zum Durchbruch zu verhelfen, und nicht etwa – unnötigerweise – untätig zu bleiben, nur weil vielleicht eine übergeordnete Anpassung einer Planung oder einer Norm etwas mehr Zeit in Anspruch nimmt.

5 DIE INTERESSENABWÄGUNG

Im Rahmen des Schutzes der Bundesinventarobjekte kommt der Interessenabwägung zweifelsohne eine herausragende Bedeutung zu. Ja, die im BGE Rüti angemahnte „Bedeutung" der Bundesinventare auch bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben ist sehr oft in erster Linie davon abhängig, welches *Gewicht*, welche *Bedeutung* eben den je betroffenen Schutzinteressen, den Interessen an der möglichst ungeschmälerten Erhaltung bzw. jedenfalls grösstmöglicher Schonung der Inventarobjekte im Verhältnis zum Gewicht der Eingriffsinteressen zugemessen wird. Denn, wenn die anderen Voraussetzungen für die Zulässigkeit eines Vorhabens erfüllt sind, dann steht und fällt die Unversehrtheit eines Objektes mit dem Gewicht seiner Schutzinteressen.

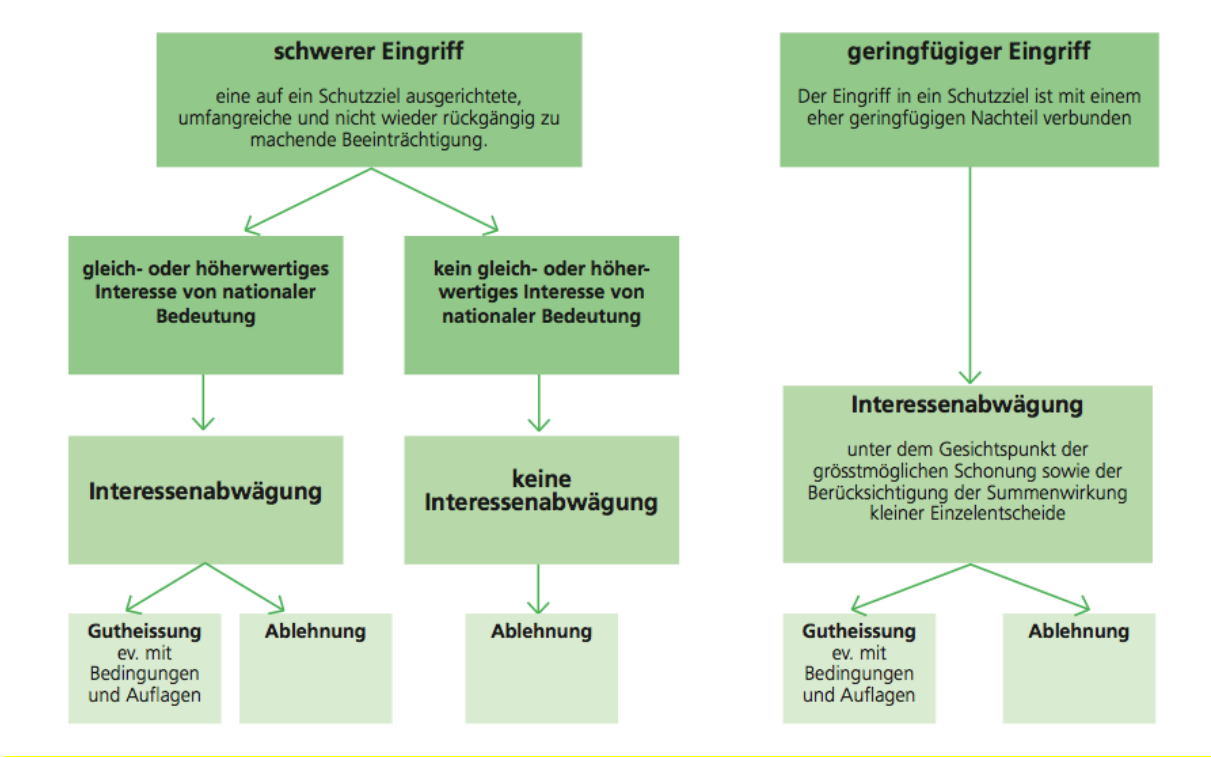
In der bereits mehrfach erwähnten „Empfehlung zur Berücksichtigung der Bundesinventare nach Artikel 5 NHG in der Richt- und Nutzungsplanung" hat die Thematik der Interessenabwägung an mehreren Stellen ihren Niederschlag gefunden:

„Bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe durch den Kanton (wie auch den Bund) kommt bei den Bundesinventarobjekten der Abwägung zwischen den gesetzlich vorgegebenen Schutzinteressen und den Nutzungsinteressen grösste Bedeutung zu: Selbst wenn die Realisierung eines Vorhabens (z.B. eines Bauprojektes) einen geringfügigen Eingriff darstellte, da der Eingriff in ein Schutzziel mit einem geringfügigen Nachteil verbunden wäre, kann er höchstens dann zulässig sein, wenn die Eingriffsinteressen ihrerseits gewichtig sind und sie zudem die durch die Bundesinventare umrissenen Schutzinteressen überwiegen.

In Artikel 6 Absatz 2 NHG wird die nach Absatz 1 «klar erhöhte Schutzwürdigkeit inventarisierter Objekte nochmals verstärkt»: Wäre mit dem Vorhaben «ein schwerer Eingriff verbunden, d.h. ist damit u.a. eine auf ein Schutzziel ausgerichtete, umfangreiche und nicht wieder rückgängig zu machende Beeinträchtigung verbunden, die ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung im Sinne des Inventars zur Folge hat, ist dies in der Erfüllung einer Bundesaufgabe grundsätzlich unzulässig (...). Eine Ausnahme ist nach der gesetzlichen Regelung nur möglich, wenn das Eingriffsinteresse auf ein gleich- oder höherwertiges Interesse von ebenfalls nationaler Bedeutung zurückgeht (...). D.h. immer dann, wenn das zu einem Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung vorgebrachte Interesse nicht von nationaler Bedeutung ist, ist der Eingriff unzulässig und darf von der Entscheidbehörde keine Interessenabwägung mehr durchgeführt werden, denn in diesen Fällen hat der Gesetzgeber bereits zu Gunsten der ungeschmälerten Erhaltung entschieden (...).»[271] *Die folgende*

[271] BGE 127 II 273, E. 4c, Bootssteganlage Ermatingen; Hervorhebung hinzugefügt. Ebenfalls nicht von nationalem Interesse war der Bau eines Alpweges im BLN-Gebiet Giessbach, Urteil 1A.185/2006 vom 5. März 2007, E. 7.1.

Grafik[272] fasst die Abläufe in Abhängigkeit von der Schwere des Eingriffs in die Schutzziele von Bundesinventarobjekten bei Erfüllung einer Bundesaufgabe zusammen.“[273]



Immerhin dürfen bei Erfüllung *kantonaler oder kommunaler* Aufgaben selbst bei drohenden schwerwiegenden Eingriffen Eingriffsinteressen von *nicht* nationaler Bedeutung mit ihrem tendenziell geringen Gewicht berücksichtigt werden. Ein Eingriff ist jedoch immer nur zulässig, wenn das Eingriffsinteresse die Schutzinteressen auch im Einzelfall überwiegt.[274]

Da die Interessenabwägung bei Eingriffen in Bundesinventarobjekte vom Autor an anderer Stelle[275] bereits ausführlicher dargestellt wurde, mögen an dieser Stelle einige kurze Hinweise genügen:

- Grundsätzlich ist ein Eingriff in ein Bundesinventarobjekt nur zulässig, wenn das Eingriffsinteresse das Schutzinteresse *überwiegt*. Das gilt unabhängig davon, ob es sich um die Erfüllung einer Bundesaufgabe oder einer kantonalen bzw. kommunalen Aufgabe handelt.

Im Rahmen der Erfüllung einer Bundesaufgabe hat bereits der Gesetzgeber die oben wiedergegebene zusätzliche Hürde eingebaut: Käme der in Frage stehende

[272] Jud, Bundesinventare nach Art. 5 NHG, 9.
[273] ARE/ASTRA/BAFU/BAK, Empfehlung, Ziffer 3.1.
[274] ARE/ASTRA/BAFU/BAK, Empfehlung, Ziffer 5.
[275] Leimbacher, Bundesinventare, 3. A., 35 ff.

Eingriff einem „Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung“ eines Objektes gleich, wäre damit also „eine auf ein Schutzziel ausgerichtete, umfangreiche und nicht wieder rückgängig zu machende Beeinträchtigung verbunden“, ist ein qualifiziertes Eingriffsinteresse erforderlich. Wo ein Objekt von immerhin nationaler Bedeutung schwerstens beeinträchtigt oder gar zerstört werden könnte, da muss das Eingriffsinteresse schon auch ein sehr gewichtiges sein, andernfalls es gar keine Beachtung verdient. Ein Eingriff darf in diesen Fällen also nur dann überhaupt „in Erwägung“ gezogen werden, „wenn das Eingriffsinteresse auf ein gleich- oder höherwertiges Interesse *von ebenfalls nationaler Bedeutung* zurückgeht.“[276]

- Das heisst: „Immer dann, wenn das nationale Eingriffsinteresse, welches zum Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung führt, nicht gleich- oder höherwertig ist als das nationale Schutzinteresse, oder gar kein nationales Interesse vorhanden ist, ist ein schwerer Eingriff unzulässig und die Interessenabwägung wird hinfällig.“[277]

- Anders sieht es aus, wenn die drohende Beeinträchtigung eines Inventarobjektes eher geringfügiger Natur ist: In diesen Fällen ist bei der Erfüllung von Bundesaufgaben nicht verlangt, dass ein qualifiziertes Eingriffsinteresse von ebenfalls nationaler Bedeutung vorliegen muss. „Gewöhnliche“ Eingriffsinteressen dürfen berücksichtigt werden – aber der Eingriff ist selbstverständlich immer nur dann zulässig, wenn die ins Feld geführten „gewöhnlichen“ Interessen die Interessen an der möglichst ungeschmälerten Erhaltung eines Objektes von nationaler Bedeutung *überwiegen*.

Stellt sich die Frage, ob die klar erhöhte Schutzwürdigkeit inventarisierter Objekte auch bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben durch Artikel 6 Absatz 2 NHG nochmals verstärkt wird, sodass auch bei Erfüllung dieser Aufgaben ein schwerer Eingriff überhaupt nur in Erwägung gezogen werden darf, wenn ein Eingriffsinteresse von ebenfalls nationaler Bedeutung gegeben ist.

Doch bevor diese Frage beantwortet werden soll, sei zuerst die „klar erhöhte Schutzwürdigkeit inventarisierter Objekte auch bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben“ der Sicherheit halber nochmals betont: Ja, *weil* die Objekte der Bundesinventare von nationaler Bedeutung sind, *weil* es sich um Objekte handelt, die schon allein gestützt auf Artikel 17 Absatz 1 Buchstabe b RPG besonderen Schutz verdienten, ist ihre erhöhte Schutzwürdigkeit auch bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben gegeben.

- Aber nein, der Autor sieht nach wie vor nicht, wie die Verstärkung dieser erhöhten Schutzwürdigkeit bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe auf die Erfüllung von kantonalen oder kommunalen Aufgaben „übertragen“ werden könnte. Insbesondere ist nicht erkennbar, dass der BGE Rüti irgendeine Argumentation anbietet, die eine solche Analogie stützen würde.

---

[276] BGE 127 II 273, E. 4c.

[277] Jud, Bundesinventare nach Art. 5 NHG, 8. Vgl. auch Leimbacher, Kommentar RPG, Art. 6, Rz. 17 ff.

Andere sehen das anders. Hans Gaudenz Schmid kommt beispielsweise zum Schluss:
„Aus dem Gebot der Bundestreue im Sinne der Widerspruchsfreiheit der bundesstaatlichen Rechtsordnung lässt sich m.E. direkt ableiten, dass die Kantone das BLN (nämlich die Inventare nach Art. 5 NHG) bei Erfüllung eigener Aufgaben genau so zu beachten haben, wie bei Erfüllung von Bundesaufgaben."[278]

Wie bereits in der dritten Auflage der „Bundesinventare" festgehalten,[279] ist dieser Ansatz anziehend und aus der Sicht der zu schützenden Objekte auch sympathisch, aber er überzeugt trotzdem nicht. Dies insbesondere auch aus *praktischen* Überlegungen. Nehmen wir z.B. die gut 1000 Objekte des ISOS. Bei Erfüllung einer Bundesaufgabe ist ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung dieser Objekte höchstens dann möglich, wenn ein gleich- oder höherwertiges Eingriffsinteresse von ebenfalls nationaler Bedeutung ins Feld geführt werden kann. Nun lassen sich selbstverständlich Bundesaufgaben finden, die mitten in einem solchen geschützten Ortsbild erfüllt werden müssten, aber sie dürften – mitten in der Siedlung – verhältnismässig selten sein und daher dürfte auch verhältnismässig selten das Problem auftauchen, dass durch die Erfüllung einer solchen Bundesaufgabe ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung des Objektes droht. Aber selbst wenn dem so wäre, so dürfte es nicht ganz einfach sein, ein Interesse von ebenfalls nationaler Bedeutung namhaft zu machen, das ein Abweichen legitimieren könnte.

Bei den kantonalen bzw. kommunalen Aufgaben mitten im Siedlungsraum scheint es weit eher möglich, dass die Realisierung eines Projektes angestrebt wird, das – im Sinne von Artikel 6 Absatz 2 NHG – als ein „Abweichen" zu qualifizieren wäre. Da es sich bei einer kantonalen oder kommunalen Aufgabe, soweit ersichtlich, um keine von nationaler Bedeutung handeln kann, dürfte der Eingriff schon gar nicht in Erwägung gezogen werden. Mit anderen Worten: Wollte beispielsweise eine Gemeinde ein Projekt realisieren, das einem „Abweichen" von der ungeschmälerten Erhaltung des ISOS-Objektes gleich käme, müsste sie zeigen, dass ihr Projekt von „nationaler Bedeutung" ist. Das wird ihr kaum je gelingen. Und daraus würde folgen, dass Kantone und Gemeinden, sollte Artikel 6 Absatz 2 NHG auch bei der Erfüllung ihrer eigenen Aufgaben Geltung beanspruchen, eigentlich nie ein Projekt realisieren könnten, mit dem von der ungeschmälerten Erhaltung „abgewichen" würde – wohingegen dies in Erfüllung einer Bundesaufgabe (durch Bund, Kanton oder Gemeinde) durchaus denkbar wäre.

Eine andere mögliche Sicht hat jüngst Griffel skizziert:
„Deshalb die widersprüchliche Konsequenz, dass Art. 6 NHG bei der Erfüllung von Bundesaufgaben einen strengen, bei der Erfüllung von kantonalen oder kommunalen Aufgaben dagegen überhaupt keinen Schutz zu bieten scheint. Um diesen (stossenden) Widerspruch aufzulösen, muss wohl ein anderer dogmatischer Weg (nämlich als der im BGE Rüti gewählte) beschritten werden. Könnte er trotz der vermeintlichen Einschränkung in Art. 6 Abs. 2 NHG – («bei Erfüllung einer Bundesaufgabe») – nicht einfach darin bestehen, dass man *im Schutz der Objekte von nationaler Bedeutung selbst*, anders als im Schutz der Objekte von kantonaler und kommunaler Bedeutung, eine Bundesaufgabe erblickt?

[278] Schmid, Landschaftsverträgliche Wasserkraftnutzung 29.
[279] Leimbacher, Bundesinventare, 3. A., 71 f.

Begründen lässt sich diese Auffassung wie folgt: Mit Annahme der Rothenthurm-Initiative im Jahr 1987 wurden nicht nur Moore, sondern auch Moorlandschaften von besonderer Schönheit und gesamtschweizerischer Bedeutung einem Veränderungsverbot unterstellt (Art. 78 Abs. 5 BV). Zum Schutz der Moore (Moorbiotope) allein wäre dies nicht erforderlich gewesen; es ging dabei um den Landschaftsschutz. Dies impliziert zweifelsohne, dass es sich beim Schutz derartiger Moorlandschaften um eine Bundesaufgabe handelt. Demgegenüber besteht in Bezug auf andere schützenswerte Landschaften von nationaler Bedeutung von Verfassungs wegen (unbestrittenermassen) kein Veränderungsverbot. In deren Schutz aber nicht einmal eine Bundesaufgabe zu erblicken, käme einem eklatanten Wertungswiderspruch innerhalb der Verfassung, ja innerhalb der gleichen Verfassungsnorm gleich; denn es ist nicht plausibel, dass nach dem (im Rahmen der Rothenthurm-Initiative bekundeten) Willen des Verfassungsgebers ein Teil der Landschaften von nationaler Bedeutung einen absoluten Schutz geniessen, der Schutz der übrigen Landschaften von ebenfalls nationaler Bedeutung dagegen nicht einmal eine Bundesaufgabe darstellen soll. Mit anderen Worten: Die Annahme der Rothenthurm-Initiative hat dem Natur- und Heimatschutzartikel der Bundesverfassung nicht nur einen neuen Absatz hinzugefügt, sondern diesen – hinsichtlich schutzwürdiger Landschaften von nationaler Bedeutung – insgesamt beeinflusst und neu ausgerichtet. Die Anerkennung des Schutzes solcher Landschaften als Bundesaufgabe – gestützt auf Art. 78 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 78 Abs. 5 BV – beseitigt gleich beide Widersprüche: denjenigen in Art. 78 BV und denjenigen in Art. 6 Abs. 2 NHG. Nur konsequent ist es dann, diese Überlegungen auch auf andere Schutzobjekte von nationaler Bedeutung im Sinne von Art. 4 lit. a NHG (namentlich schutzwürdige Ortsbilder) auszudehnen."[280]

Dieser Vorschlag sei an dieser Stelle einfach mal so stehen gelassen. Es müsste sich noch weisen, ob Griffel hier einen gangbaren Ausweg aufzeigt, insbesondere, ob es wirklich „nur konsequent" wäre, den von Griffel vorgeschlagenen Schluss zu ziehen. Es bedürfte dazu wohl noch einiger (zusätzlicher) Argumente.

5.1 Interessenabwägungen bei der Erstellung der Richtpläne

In die „Empfehlung zur Berücksichtigung der Bundesinventare nach Artikel 5 NHG in der Richt- und Nutzungsplanung" wurden bewusst (unter dem Titel „Abstimmung mit anderen raumwirksamen Aufgaben") die folgenden Ausführungen zur *Interessenabwägung im Rahmen der Richtplanung* aufgenommen. Da sie wichtig sind, seien sie an dieser Stelle nochmals wiedergegeben:

[280] Griffel, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht – Entwicklungen 2009, 85 f.

„Da die Kantone verpflichtet sind, die Bundesinventare bei der Erstellung der Richtpläne zu berücksichtigen, müssen die gewichtigen Interessen an der ungeschmälerten Erhaltung bzw. grösstmöglichen Schonung der Objekte bereits in der Abstimmung mit anderen, die Objekte möglicherweise tangierenden raumwirksamen Tätigkeiten beachtet werden. Eingriffe in Objekte von nationaler Bedeutung bleiben jedoch grundsätzlich möglich, sonst bedürfte es keiner Koordination. Handelt es sich um die Erfüllung einer kantonalen bzw. kommunalen Aufgabe, bedürfen die Eingriffe in Schutzobjekte von nationaler Bedeutung nicht zwingend einer qualifizierten Rechtfertigung im Sinne von gleich- oder höherwertigen Interessen von nationaler Bedeutung. Ein Abweichen von den Schutzzielen der Bundesinventare wegen kantonaler oder kommunaler Vorhaben kann jedoch nur in Ausnahmefällen in Betracht kommen, in denen das Interesse des Kantons oder der Gemeinden an einem Eingriff jenes an der ungeschmälerten Erhaltung der Inventarobjekte überwiegt.

Der Bund darf keine Richtplaninhalte oder Vorhaben genehmigen, bei denen diese Interessenabwägungen nicht korrekt vorgenommen wurden. Eine Planaussage im Zusammenhang mit den Bundesinventaren wird nach Artikel 5 NHG in folgenden Fällen beanstandet wenn:

- *eine Abwägung gänzlich unterblieben ist (Abwägungsausfall);*
- *eine Abwägung ohne die Berücksichtigung relevanter Interessen stattfindet (Ermittlungsdefizit);*
- *nicht schutzwürdige oder objektiv untergeordnete Interessen in die Abwägung einbezogen werden (Ermittlungsüberschuss);*
- *die Abwägung sämtlicher relevanter Interessen vorgenommen, jedoch nicht korrekt gewichtet wird (Fehlbeurteilung)[281].“[282]*

- Rechtfertigung für diese Wiederholung und Hervorhebung ist der Umstand, dass gerade bei der Erstellung von Richtplänen ab und zu übersehen wird, dass schon im Rahmen dieser Tätigkeit die sich entgegenstehenden Interessen für Dritte nachvollziehbar gegeneinander abgewogen werden müssen.

5.2 Zur Durchführung der Interessenabwägung

Im Rahmen der Erarbeitung der „Empfehlung zur Berücksichtigung der Bundesinventare nach Artikel 5 NHG in der Richt- und Nutzungsplanung“ hat der Autor in Anlehnung an Artikel 3 RPV eine Art Checkliste bzw. einen Fragenkatalog zur Durchführung der Interessenabwägung in den Kantonen und Gemeinden vorgeschlagen,[283] der dazu dienen soll, die Zuständigen an den unerlässlichen *Dreischritt* jeder Interessenabwägung zu mahnen:

- Zuerst gilt es, alle relevanten Interessen zu ermitteln, danach sind diese Interessen zu beurteilen und bewerten bzw. mit dem ihnen (mit Blick auf die Ratio legis der Bundesinventare) zustehenden Gewicht zu versehen und schliesslich hat in einem dritten Schritt eine Abwägung der sich gegenüber-

281 Jud, Bundesinventare nach Art. 5 NHG, 12 f.
282 ARE/ASTRA/BAFU/BAK, Empfehlung, Ziffer 4.5.
283 Vgl. dazu den Anhang der Empfehlung.

stehenden Schutz- und Eingriffsinteressen (im engeren Sinne) zu erfolgen bzw. geht es um eine möglichst umfassende Berücksichtigung der Interessen aufgrund der vorgenommenen Beurteilung.[284]

- Das Gewicht eines Interesses lässt sich nicht zahlenmässig wiedergeben. Soll die Interessenabwägung auch aussenstehenden Dritten Sinn machen und sie überzeugen, müssen alle drei Schritte *argumentativ nachvollziehbar* sein. Gewogen wird mit Worten. Fehlt es an einer nachvollziehbaren Begründung, ist die Abwägung fehlerhaft.[285]

6 AUSWIRKUNGEN DES BGE RÜTI AUF DIE KANTONALE UND KOMMUNALE NATUR- UND HEIMATSCHUTZ- BZW. DENKMALPFLEGE-GESETZGEBUNG?

Der BGE Rüti hat einerseits keine *zwingenden* Auswirkungen auf die kantonale (bzw. kommunale) Natur- und Heimatschutz- bzw. Denkmalpflege-Gesetzgebung, sofern man diese in einem engeren Sinne versteht und nicht jegliche denkmalpflegerelevante Norm in einer kommunalen Bauordnung oder jede Norm im Text einer Schutzverordnung dazu zählt.

Der BGE Rüti stellt es den Kantonen und Gemeinden – gerade angesichts der Zuständigkeitsordnung für den Natur- und Heimatschutz – nach wie vor relativ frei, auf welche Art und Weise sie dafür sorgen wollen, dass die Bundesinventare auch bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben von „Bedeutung" sind.

- Aber die Pflicht zur „Berücksichtigung" bzw. „Beachtung" der Bundesinventare bei der Erfüllung dieser Aufgaben macht es andererseits zugleich klar, dass diese nicht nur im Rahmen der in der Regel erforderlichen Interessenabwägungen gleichsam immateriell oder unkodifiziert erfolgen dürfte,[286] sondern

---

[284] „Interessenabwägung bedeutet, dass verschiedene Interessen festgestellt und gewichtet werden, um zu einem Entscheid zu kommen. Die Vornahme von Interessenabwägungen ist anspruchsvoll, da häufig sehr verschiedene Interessen zu berücksichtigen sind, deren Gewicht nicht eindeutig bestimmbar ist. Dies führt dazu, dass nicht von einer eigentlichen Methode der Interessenabwägung gesprochen werden kann. In Art. 3 RPV ist ein möglicher Ablauf einer Interessenabwägung in einleuchtender Weise ausformuliert: Zunächst werden die massgebenden Interessen eruiert, bevor das Gewicht der Interessen bestimmt wird und die eigentliche Abwägung erfolgen kann. In der Praxis zeigt sich aber, dass diese drei Schritte schwierig von einander zu trennen sind"; Dajcar, Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes, 138 f.

[285] So rügte das Bundesgericht im Entscheid Rüti: „Das Verwaltungsgericht unterlässt es denn auch, die erheblichen Abweichungen von der Grundnutzungsordnung in einer umfassenden Interessenabwägung zu begründen"; BGE 135 II 209, E. 5.8.

[286] Der kantonale Richtplan 2009 des Kantons Luzern, Richtplan-Text, vom 17. November 2009, 71, enthält allerdings hinsichtlich des IVS die Koordinationsaufgabe S3-5 Historische Verkehrswege: „Die langfristige Erhaltung und angepasste Nutzung der im IVS enthaltenen historischen Verkehrswege ist im Rahmen einer umfassenden Inte-

dass die gebotene Berücksichtigung der Bundesinventare ihren Niederschlag verschiedenenorts in Normen (im weiten Sinne) finden muss.

Diskutiert wurde oben bereits die *Richtplanung*, wo die Bundesinventare grundsätzlich auf die Karte gehören und Sinn und Zweck dieser topografischen Verankerung sich im Zusammenspiel mit dem Richtplantext ergeben muss. Und dieser kann aufzeigen, dass die Zuständigen zum Schutz der Inventarobjekte nicht nur eine Berücksichtigung im Rahmen der Nutzungsplanung fordern, sondern beispielsweise eine Änderung des kantonalen Natur- und Heimatschutzgesetzes favorisieren bzw. dafür plädieren, dass die kommunalen Denkmalpflegenormen den Schutzbedürfnissen der Objekte angepasst werden.

Im neuen Richtplan des Kantons *Basel-Landschaft* findet sich der Beschluss (Planungsanweisung):
„Im Rahmen der Ortsplanung (Ortsbildschutz) überprüfen die Gemeinden insbesondere folgende Inhalte und nehmen sie gegebenenfalls in die Nutzungsplanung auf: (...) Festlegen von schützens- oder erhaltenswerten Einzelobjekten." [287]

Und im kantonalen Richtplan des Kantons *Luzern* bestimmt die „richtungsweisende Festlegung" S3:
„Der Schutz und die Erhaltung bedeutender Ortsbilder, geschichtlicher Stätten und Kulturdenkmäler werden unter Berücksichtigung zonenkonformer Nutzungsvorhaben mit geeigneten organisatorischen und raumplanerischen Massnahmen sichergestellt."[288]

Dies wird unter den Koordinationsaufgaben S3-1 Ortsbilder von nationaler, regionaler und lokaler Bedeutung wie folgt differenziert:
„Die Gemeinden mit Ortsbildern von nationaler oder regionaler Bedeutung berücksichtigen die Inhalte des ISOS im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung in den kommunalen Planungen. Sie sorgen dabei dafür, dass die Ortsteile ihre Funktionen erfüllen und stimmen die Bau- und Nutzungsvorschriften darauf ab."[289]

- Eine gewisse „Abstimmung" der Bau- und Nutzungsvorschriften wird im Gefolge des BGE Rüti in vielen (Kantonen und) Gemeinden erforderlich sein. Aber der Bundesgerichtsentscheid darf nicht dahingehend missverstanden werden, es gebe dafür nur eine Möglichkeit. Nein, auch hier sind die Gemeinden (und Kantone) relativ frei: Sie müssen jedoch zielorientiert vorgehen. Die Änderungen müssen dem Schutz der Objekte, sei dies ein ISOS-Ortsbild oder ein IVS-Verkehrsweg, dienen. Sie müssen zu deren „Bedeutung" beitragen und sich an ihrer möglichst ungeschmälerten Erhaltung bzw. grösstmöglichen Schonung orientieren.

---

ressenabwägung anzustreben." Das allein kann nach dem BGE Rüti nicht mehr überzeugen.

[287] Kantonaler Richtplan Basel-Landschaft, 8. September 2010, S 2.2 Ortsbildschutz, 25.

[288] Kantonaler Richtplan 2009 des Kanton Luzern, Richtplan-Text, vom 17. November 2009, 69.

[289] A.a.O., 70.

Wie dies in den entsprechenden Normen gemacht wird, das legt der BGE Rüti nicht fest. Es kann daher beispielsweise von einem Kanton nicht verlangt werden, die ISOS-Objekte in einem kantonalen Inventar (der schützenswerten Denkmäler oder wie immer dies heissen mag) aufzunehmen. Es kann auch nicht von ihm verlangt werden, dass er sich gleichsam in vorauseilendem Gehorsam Gedanken über die Bedeutung und die nutzungsplanerische Detailerfassung von Einzelobjekten oder Umgebungsrichtungen eines ISOS-Ortsbildes macht. Die Kantone und Gemeinden müssen nicht die Arbeit des Bundesrates bzw. der für die Erarbeitung der Inventare zuständigen Bundesstellen machen. Sie müssen jedoch gegebenenfalls nach bestem Wissen und Gewissen die vorliegenden Informationen (aus den Bundesinventaren) zur Kenntnis nehmen und in ihre Planungen und die jeweils vorzunehmenden Interessenabwägungen einfliessen lassen. Dabei dürfen sie, wie gerade der BGE Rüti sehr schön zeigt, die Schutzinteressen eines Bundesinventars beispielsweise in eine bauliche Grundnutzungsordnung einfliessen lassen, die gewisse allgemeingültige Festlegungen trifft, die nachher nicht (zwingend) in jedem Einzelfall wieder in Frage gestellt werden müssen:

„Für die konkrete Beurteilung der vorliegenden Streitsache ist von der kommunalen Bau- und Zonenordnung auszugehen. Diese konkretisiert auf kommunaler Ebene, wie dargetan, die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes und berücksichtigt damit die Schutzanliegen im Sinne des ISOS. Sie weist das betroffene Gestaltungsplangebiet teils der Zentrumszone, teils der Kernzone II zu und erlaubt damit im Rahmen der Bau- und Zonenordnung eine Überbauung. Diese Grundnutzungsordnung ist nicht auf ihre materielle Übereinstimmung mit dem vom ISOS angestrebten Schutz hin zu prüfen. Nutzungspläne (und in engem Zusammenhang stehende planerische Festlegungen) sind grundsätzlich im Anschluss an deren Erlass anzufechten. Eine spätere akzessorische Überprüfung in einem Anwendungsfall ist nur in Ausnahmesituationen zugelassen, die hier nicht erfüllt sind.“[290]

- Der BGE Rüti zielt auf den *verstärkten* Schutz der Objekte. Der Weg dahin ist primär zweitrangig – sofern er zielführend ist. Das heisst zum Beispiel, dass eine Gemeinde nicht versuchen muss, in ihrer Nutzungs- oder Bauordnung die eher unklare Bedeutung der „Umgebungsrichtungen“ des ISOS aus eigener Kraft einer in jedem Falle überzeugenden Lösung zuzuführen, etwas, das den Schöpferinnen und Schöpfern des ISOS selbst ja noch nicht vollständig gelungen ist. Aber sie sollten auch keine Lösungen normieren, die es verwehren würden, diese Thematik im konkreten Einzelfall überhaupt noch berücksichtigen zu können.

Allerdings gibt es, die Ausführungen zur Richt- oder Nutzungsplanung haben es gezeigt, durchaus Sachbereiche, in denen sich „sachlogisch“ eine spezifische, gleichsam systemimmanent erforderliche Art und Weise der Berücksichtigung der Bundesinventare aufdrängt.

- All dieses und Ähnliches geht nicht ohne Kodifikation, nicht ohne formelle Änderung einer Bauverordnung, nicht ohne Normierung im Text einer Schutz-

[290] BGE 135 II 209, E. 5.1.

verordnung – und in diesem weiten oder allgemeinen Sinn hat der BGE Rüti durchaus direkte Auswirkungen auf die genannten Gesetzgebungen.

- Eine indirekte Auswirkung hat der BGE Rüti zudem auf die „Anwendung" natur- und heimatschützender bzw. denkmalpflegender Normen: Sie müssen, selbst wenn ihr Wortlaut gleich bleibt, „im Lichte" des BGE Rüti „ausgelegt" werden, dahingehend, dass sie zur vom Bundesgericht geforderten „Bedeutung" der Bundesinventare beitragen. Das dürfte sich vor allem im Rahmen der Gewichtung und Abwägung von Interessen manifestieren: Wo früher bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben die Schutzinteressen der Bundesinventare nicht von Beachtung waren, müssen sie nun in die Entscheidfindung einbezogen und eben gemäss ihres hohen Gewichts berücksichtigt werden.

7 AUSBLICK

Da der Autor bereits anfangs der 1990er-Jahre dafür plädiert hat, den Bundesinventaren nach Artikel 5 NHG sollte bzw. müsste auch ausserhalb der Erfüllung von Bundesaufgaben eine stärkere Bedeutung zukommen, sei hier der Hoffnung Ausdruck gegeben, dass der BGE Rüti für die Zukunft einen Unterschied, einen hoffentlich grossen *praktischen* Unterschied machen wird.

Mit dem BGE Rüti hat das Bundesgericht einen Weg beschritten, von dem allein gestützt auf die Ausführungen in diesem Entscheid noch niemand sagen kann, wohin er genau führen wird. Allein gestützt auf den BGE Rüti wird noch nicht klar, in welchem Masse sich der Schutz von Bundesinventarobjekten von nationaler Bedeutung verbessern wird. Der Entscheid wirft für den Bund, vor allem aber für die Kantone und Gemeinden verschiedene Fragen auf, die im Rahmen dieser Untersuchungen nur teilweise beantwortet werden konnten. Manches wird sich, wie bei jeder Rechtsentwicklung, erst im Verlauf der Zeit herauskristallisieren.

Es ist denn auch zu erwarten, dass der Entscheid bzw. seine Umsetzung oder Anwendung auf die Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben nicht überall auf uneingeschränkte Zustimmung stossen dürfte.

Immerhin ist es aber nicht irgendeine Instanz, sondern *das Bundesgericht*, das mit seinem Entscheid Rüti die Beachtung der Bundesinventare auch bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben verlangt. *Hinter* diese Verpflichtung *kann* somit ausser dem Bundesgericht selbst sowie dem Gesetz- oder Verfassungsgeber *niemand zurück*.

Für die Kantone und Gemeinden bzw. die dort jeweils Zuständigen und Entscheidbefugten bedeutet dies auch, dass sie den BGE Rüti bei der Erfüllung ihrer Aufgaben berücksichtigen und nach bestem Wissen und Gewissen „umsetzen" *müssen*, ob sie ihn nun überzeugend finden oder nicht. Sie müssen sich zudem mit der naheliegenden Idee anfreunden, dass das Bundesgericht den Entscheid Rüti nicht einfach zufällig so formuliert und gefällt hat, sondern dass es zur Ansicht gelangt war und diese auch zum Ausdruck bringen wollte, dass heute schon

nach geltendem Recht – und nicht etwa erst de lege ferenda – den Bundesinventaren eine über die Erfüllung von Bundesaufgaben hinausgehende *Bedeutung* zukommt. Die bundesgerichtlichen Klarstellungen der Rechtslage sollen in der kantonalen und kommunalen Praxis – konkret: beim Schutz von Inventarobjekten von nationaler Bedeutung vor Eingriffen in Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben – *einen Unterschied machen*; einen Unterschied *zugunsten* der ungeschmälerten Erhaltung oder doch jedenfalls grösstmöglichen Schonung dieser Objekte von nationaler Bedeutung.

War die Wirkungsgeschichte der Bundesinventare nach Artikel 5 NHG durch die „herrschende Meinung" bestimmt, diese Inventare seien „lediglich" „bei Erfüllung von Bundesaufgaben" zu beachten, so muss die verstärkte *Bedeutung* der Bundesinventare durch den BGE Rüti zu einem *verstärkten* Schutz der Bundesinventarobjekte auch bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben führen. Sollte es in Zukunft *nicht* schwieriger werden als bisher, bei Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben in Bundesinventarobjekte einzugreifen, dann dürfte dies ein Indiz dafür sein, dass die Kantone und Gemeinden die Bundesinventare entgegen der herrschenden Meinung immer schon auch bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben beachtet und geschützt haben, oder – was eventuell näher liegt – dass die „Umsetzung" oder „Anwendung" des BGE Rüti in der Praxis (noch) nicht geglückt ist.

Der Hinweis darauf, der BGE Rüti müsse in der Praxis *einen Unterschied* – zugunsten der Bundesinventarobjekte – *machen*, mag auch als Aufforderung an die Zuständigen in Kantonen und Gemeinden verstanden werden, sich bei der praktischen Umsetzung des BGE Rüti nicht primär an irgendwelchen durch den Entscheid und die bisherige Lehre und Praxis noch nicht definitiv geklärten Details aufzuhalten, sondern sich darum zu bemühen, dem Sinn und Geiste des BGE Rüti möglichst nahe zu kommen: *einem verstärkten Schutz der Bundesinventarobjekte auch bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben*.

Nachfolgeentscheide zum BGE Rüti, die mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwarten sind,[291] werden dazu beitragen, offene (Detail-)Fragen zu klären und die *praktische Bedeutung* der Bundesinventare bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben auszudifferenzieren.

[291] Der Entscheid Walzmühle, Frauenfeld, Urteil 1C_470/2009 vom 3. Mai 2010, bringt inhaltlich nichts Neues. In E. 3.3 wird der BGE Rüti lediglich bestätigt.

ANHANG:
BGE 135 II 209, RÜTI

22. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung i.S. R. gegen Einfache Gesellschaft A./B./C. und Politische Gemeinde Rüti (Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten)

1C_188/2007 vom 1. April 2009

Regeste

Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung (ISOS); Beachtung in der Nutzungsplanung und beim Erlass eines Gestaltungsplans; Art. 5 ff. NHG.

Bedeutung des Bundesinventars bei der Erfüllung von Bundesaufgaben sowie beim Vollzug von kantonalen Aufgaben und in der Raumplanung (E. 2.1); Umsetzung durch unterschiedliche Planungsmassnahmen (E. 2.2); Tragweite der bundesrechtlichen Vorgaben für den umstrittenen Gestaltungsplan (E. 2.3).

Beachtung der Anforderungen in förmlicher Hinsicht (E. 3).

Berücksichtigung der ISOS-Anliegen, wenn mit einem Gestaltungsplan von der Regelbauweise abgewichen wird (E. 5.2); in Anbetracht der massiven Abweichungen hält der umstrittene Gestaltungsplan vor den Grundanliegen des ISOS und der Kernzonenbestimmungen nicht stand (E. 5.5- 5.8).

Sachverhalt ab Seite 210

BGE 135 II 209 S. 210

Die Gemeindeversammlung Rüti stimmte am 6. Juni 2005 dem privaten Gestaltungsplan "Stadtzentrum Rüti" entsprechend dem Antrag des Gemeinderates zu. Dieser umfasst ein 11'600 m² grosses Areal zwischen der westlich davon fliessenden Jona und den östlich davon verlaufenden Ferrachstrasse und Werkstrasse. Im südlichen Teil sollen in den Baubereichen A-D vier lang gezogene und mit Flachdächern versehene Wohnbauten mit je vier Vollgeschossen und

BGE 135 II 209 S. 211

Attikageschossen erstellt werden. Der nördliche Teil umfasst die zu erhaltende Cardenfabrik sowie die Baubereiche E und F; im Baubereich E ist ein siebengeschossiges Gebäude von 22,1 m mit Flachdach vorgesehen. Das Beizugsgebiet liegt teils in der Zentrumszone, teils in der Kernzone II gemäss Bauordnung der Gemeinde Rüti. Am 6. November 2006 erteilte die Baudirektion des Kantons Zürich dem Gestaltungsplan die erforderliche Genehmigung.

R. als Eigentümer einer benachbarten Eigentumswohnung gelangte erfolglos an die Baurekurskommission III des Kantons Zürich. In der Folge wies das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich die Beschwerde von R. am 10. Mai 2007 ab. Es führte im Wesentlichen aus, dass für die Planung und somit auch die Gestaltungsplanung eine Pflicht zur Berücksichtigung des ISOS und das für den Ortskern von Rüti formulierte Schutzziel bestehe. Dem seien der Kanton Zürich und die Gemeinde Rüti nachgekommen. Die Natur- und Heimatschutzkommission habe sich in ihrer Stellungnahme mit dem schutzwürdigen Ortsbild hinreichend auseinandergesetzt. Es überzeuge die Auffassung, wonach dem Gestaltungsplan im Spannungsfeld zwischen einem Einfamilienhausquartier und den Mehrfamilienhäusern eine Scharnierfunktion zukomme und der Baukörper E einen Gegenakzent zum dominierenden Postgebäude setze.

Gegen dieses Urteil des Verwaltungsgerichts hat R. beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten erhoben. Er macht im Wesentlichen geltend, dass den Schutzvorgaben gemäss ISOS in formeller Hinsicht bei der Ausgestaltung des Gestaltungsplanes nicht Rechnung getragen worden sei und dieser in materieller Hinsicht im Widerspruch mit den genannten Vorgaben stehe.

Das Bundesgericht heisst die Beschwerde gut, soweit darauf einzutreten war, und hebt das Urteil des Verwaltungsgerichts und den Zustimmungsbeschluss der Gemeindeversammlung zum Gestaltungsplan auf.

(Zusammenfassung)

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

2. Der Beschwerdeführer macht sowohl in formeller wie in materieller Hinsicht geltend, es sei den Vorgaben der Aufnahme von Rüti ins Inventar schützenswerter Ortsbilder der Schweiz (ISOS) nicht Rechnung getragen worden. Es rechtfertigt sich, vorgängig auf die Bedeutung des Bundesinventars und der entsprechenden Vorgaben und deren Umsetzung im kantonalen Recht einzugehen.

BGE 135 II 209 S. 212

2.1 Im Rahmen der Zuständigkeitsordnung gemäss Art. 78 BV bezweckt das Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451), das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, die geschichtlichen Stätten sowie die Natur- und Kulturdenkmäler des Landes zu schonen, zu schützen sowie ihre Erhaltung und Pflege zu fördern (Art. 1 NHG). Der Bund, seine Anstalten und Betriebe *sowie* die Kantone sorgen bei der Erfüllung von Bundesaufgaben dafür, dass das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler geschont werden und, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert erhalten bleiben (Art. 2 und Art. 3 Abs. 1 NHG). Hierfür erstellt der Bundesrat nach Anhören der Kantone Inventare von Objekten von nationaler Bedeutung (Art. 5 Abs. 1 NHG). Dazu zählt namentlich das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung (ISOS) gemäss der entsprechenden Verordnung vom 9. September 1981

(VISOS; SR 451.12). In deren Anhang werden die einzelnen Objekte festgehalten. Die Umschreibung der Objekte und ihrer Schutzwürdigkeit gemäss Art. 5 Abs. 1 NHG erfolgt in separaten Inventarblättern (vgl. hierzu Urteil 1A.6/2007 vom 6. September 2007 E. 3; vgl. ARNOLD MARTI, Das Schutzkonzept des Natur- und Heimatschutzes, SJZ 104/2008 S. 83 [im Folgenden: Schutzkonzept]).

Durch die Aufnahme eines Objektes von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes wird dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient (Art. 6 Abs. 1 NHG). Ein Abweichen von der ungeschmälerten 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 (Art. 6 Abs. 2 NHG). Der von den Inventaren ausgehende Schutz ist damit im Grundsatz an eine Interessenabwägung geknüpft; diese fällt umso strenger aus, als Eingriffe in Schutzobjekte von nationaler Bedeutung einer qualifizierten Rechtfertigung im Sinne von gleich- oder höherwertigen Interessen von nationaler Bedeutung bedürfen (vgl. MARTI, Schutzkonzept, a.a.O., S. 85).

Diese Schutzbestimmung gilt indes, wie Art. 6 Abs. 2 NHG festhält, lediglich bei der Erfüllung von Bundesaufgaben (Art. 2 und 3 NHG) in unmittelbarer Weise. Bei der Erfüllung von kantonalen

BGE 135 II 209 S. 213

(und kommunalen) Aufgaben - wozu im Grundsatz die Nutzungsplanung zählt - wird der Schutz von Ortsbildern durch kantonales (und kommunales) Recht gewährleistet. Dies ergibt sich verfassungsrechtlich aus Art. 78 Abs. 1 BV, wonach die Kantone für den Natur- und Heimatschutz zuständig sind (vgl. Urteil 1A.142/2004 vom 10. Dezember 2004 E. 4.2, in: ZBl 106/2005 S. 602; ARNOLD MARTI, in: Die Schweizerische Bundesverfassung, 2. Aufl. 2008, N. 4 f. zu Art. 78 BV).

Auch bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben sind indessen Bundesinventare wie das ISOS von Bedeutung. Ihrer Natur nach kommen sie Sachplänen und Konzepten im Sinne von Art. 13 RPG (SR 700) gleich. Im Rahmen der allgemeinen Planungspflicht der Kantone (Art. 2 RPG) legen diese die Planungsgrundlagen in ihrer Richtplanung im Allgemeinen fest (Art. 6 RPG) und berücksichtigen die Bundesinventare als besondere Form von Konzepten und Sachplänen im Speziellen (Art. 6 Abs. 4 RPG). Aufgrund der Behördenverbindlichkeit der Richtplanung (Art. 9 RPG) finden die Schutzanliegen des Bundesinventars auf diese Weise Eingang in die Nutzungsplanung (Art. 14 ff. RPG), insbesondere in die Ausscheidung von Schutzzonen (Art. 17 Abs. 1 RPG) und in die Anordnung von andern Schutzmassnahmen (Art. 17 Abs. 2 RPG). Die derart ausgestaltete Nutzungsplanung ist auch für die Eigentümer verbindlich. Insoweit besteht, wie das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt hat, für die Kantone (und Gemeinden) eine Pflicht zur Berücksichtigung von Bundesinventaren (vgl. zum Ganzen ARNOLD MARTI, Bundesinventare - eigenständige Schutz- und Planungsinstrumente des Natur- und Heimatschutzes, URP 2005 S. 634 ff.; RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Umweltrecht, 2004, Rz. 527 ff. und 565). Die Pflicht

zur Beachtung findet zum einen ihren Niederschlag in der Anwendung der die Schutzanliegen umsetzenden (Nutzungs-)Planung. Zum andern darin, dass im Einzelfall erforderliche Interessenabwägungen im Lichte der Heimatschutzanliegen vorgenommen werden. Das ist insbesondere der Fall, wenn von der Grundnutzungsordnung abgewichen werden soll.

2.2 Das kantonale Planungs- und Baugesetz (PBG/ZH; LS 700.1) gibt für die Richtplanung Planungsgrundsätze vor (§ 18 Abs. 1 PBG/ZH). Anzustreben ist u.a., dass schutzwürdige Landschaften sowie andere Objekte des Natur- und Heimatschutzes vor Zerstörung oder Beeinträchtigung bewahrt werden (§ 18 Abs. 2 lit. l PBG/ZH). Der Siedlungsplan bezeichnet u.a. die schutzwürdigen Ortsbilder von

BGE 135 II 209 S. 214

kantonaler Bedeutung (§ 22 Abs. 2 PBG/ZH). Die Schutzobjekte des Natur- und Heimatschutzes werden im Einzelnen umschrieben (§ 203 PBG/ZH); es gehören dazu namentlich Ortskerne, Quartiere, Strassen und Plätze, Gebäudegruppen, Gebäude und Teile, die als wichtige Zeugen erhaltenswürdig sind oder Siedlungen wesentlich prägen (§ 203 lit. c PBG/ZH). Der Schutz erfolgt u.a. durch Massnahmen des Planungsrechts (§ 205 lit. a PBG/ZH). Dazu zählt insbesondere die Nutzungsordnung in den Bauzonen (§ 47 ff. PBG/ZH). Speziell erwähnt das kantonale Recht die Kernzonen; solche umfassen schutzwürdige Ortsbilder wie Stadt- und Dorfkerne, die in ihrer Eigenart erhalten werden sollen (§ 50 Abs. 1 PBG/ZH). Auf diese Weise werden Schutzvorgaben des Natur- und Heimatschutzes auf kommunaler Ebene konkretisiert und umgesetzt.

2.3 Vor diesem Hintergrund ist konkret nachzuzeichnen, welche Vorgaben des Natur- und Heimatschutzes für Rüti sowie für das Gebiet und die Umgebung des umstrittenen Gestaltungsplans von Bedeutung sind.

2.3.1 Im Anhang zur VISOS figuriert Rüti mit Untertann als verstädtertes Dorf. Dazu sind Ende der 70er Jahre verschiedene Inventarblätter erstellt worden. Für den Bereich des angefochtenen Gestaltungsplans sind insbesondere das Inventarblatt U/I, das Inventarblatt 3 und das Inventarblatt 5 von Bedeutung.

Das Gestaltungsplangebiet (inkl. die Cardenfabrik) wird vom *Inventarblatt U/I* erfasst. Dieses Blatt erstreckt sich auf einen Bereich beidseits der Jona. Es enthält folgende Umschreibung: "Gegen den Fluss Jona leicht abfallendes Wiesengelände; intakte Flussuferlandschaft; im Osten ältere Fabrik mit dazugehörigen Nebenbauten sowie einige Geschäfts- und Wohnbauten; ausserordentlicher Sichtbezug mit Kirche; teilweise noch an alten Ortskern anstossend." Als Störfaktoren werden die (westlich der Jona gelegenen) Neubauten von COOP und Migros erwähnt. Als spezieller Erhaltungshinweis wird genannt: "Keine weitere Bautätigkeit mehr."

Nördlich des Gestaltungsplangebietes schliesst sich das Gebiet des *Inventarblattes 3* an. Es enthält folgende Umschreibung: "Am Hangfuss, unweit des Flusses Jona, bei zu einem Platz ausgeweiteten Hauptkreuzung, Gruppierung von alleinstehenden Häusern oder kleineren Häuserzeilen. Bis auf Flarzbau an Hauptkreu-

zung 2-3-geschossige Massivbauten mit Sattel- oder Krüppelwalmdächer. Vorwiegend an Kreuzungen mächtige Bauvolumen (z.B. Hotel

BGE 135 II 209 S. 215

Löwen). Eine Geschlossenheit des inneren Ortsbildes ist noch erlebbar an der Kreuzung und an der Strasse nach Ferrach. Geteerte Vorplätze, Trottoirs, sowie vereinzelt Stützmauern als Zwischenbereiche (Parkanlage bei Villa Weber)." Die Bedeutung für das Ortsbild wird folgendermassen umschrieben: "Zentrumsfunktion, alter Siedlungskern im Osten an Klosterbezirk und an Gewerbezone anschliessend." Zu Konflikten und Störfaktoren heisst es: "Unerträgliche Verkehrssituation, teilweise 'sanierte Kreuzungen', Veränderung der Erdgeschosse, neuere Anbauten z.B. für Cafés." Als spezielle Erhaltungshinweise werden genannt: "Die Eckbauten bei den Kreuzungen sowie die wenigen noch ursprünglichen Altbauten sind zu schützen. Bei Um- oder Anbauten, sorgfältige Überprüfung."

Im nördlichen Teil des Plangebietes schliesst sich östlich das Gebiet des *Inventarblattes 5* betreffend Bebauung entlang der Ferrachstrasse an. Es wird folgendermassen umschrieben: "Beidseits der Strasse nach Ferrach lockere Aufreihung von Wohnbauten und Gasthöfen des 19. Jh. vereinzelt des 18. Jh. Einheitliche Merkmale: Mehrheitlich 2-3-geschossige, hell verputzte, oft würfelförmige Giebelbauten, vorwiegend traufständig zur Strasse mit Dacherker. Zwischenbereiche in Form von kleineren Gärten, auch neuere Vor- und Parkplätze." Dem Gebiet kommt als Erweiterungsgebiet des späten 19. Jh. und mit Bauten des 18. Jh. Bedeutung zu. Als Störfaktoren werden genannt: "Eingestreute Neubauten, die grössere Ausnützung haben als bestehende Bebauungsstruktur." Und unter den speziellen Erhaltungshinweisen wird erwähnt: "Nur noch wenige Neubauten, die besser als bisher der Altbebauung angepasst werden sollten."

2.3.2 Mit Regierungsratsbeschluss Nr. 125 vom 4. Januar 1980 ist der Ortsteil Rüti als von regionaler Bedeutung bezeichnet worden; der Perimeter erstreckt sich auf einen Bereich, der nördlich an das Gestaltungsgebiet anschliesst und namentlich den Löwen- und den Harti-Platz sowie westlich der Jona die reformierte Kirche umfasst. Dies ist übernommen worden in der Bestandesaufnahme Rüti-Tann des Amtes für Raumplanung und Vermessung (ARV) der Baudirektion des Kantons Zürich von 2003 zum Inventar der Ortsbilder von überkommunaler Bedeutung.

Gemäss dem Regionalen Richtplan Oberland (Siedlung und Landschaft) liegt das vom Gestaltungsplan erfasste Gebiet im Siedlungsgebiet mit hoher baulicher Dichte.

BGE 135 II 209 S. 216

2.3.3 Im vorliegenden Fall bildet die Bau- und Zonenordnung der Gemeinde Rüti (BZO in der seit 1997 geltenden Fassung) Grundlage der Beurteilung. Dabei ist davon auszugehen, dass der südliche Teil des Gestaltungsplangebietes in der Zentrumszone, der nördliche in der Kernzone II liegt.

Für die *Zentrumszone* umschreiben die Art. 29 ff. BZO die Grundmasse (mit einer max. Gebäudehöhe von 15,5 m, anrechenbaren Geschosszahlen von max.

4 Vollgeschossen und max. 2 Dachgeschossen), den Abstand gegen andere Zonen, die Dachgestaltung (mit der Möglichkeit von Flachdächern), die Möglichkeit geschlossener Überbauung sowie Nutzungsweise und Wohnanteil.

In allgemeiner Weise regeln Art. 3 ff. BZO die Anforderungen an die Bauweise in den *Kernzonen*. Es gehören dazu der Schutz von Ortsbildern von regionaler oder kommunaler Bedeutung, die Erhaltung der Eigenart des Dorfkerns und die sinnvolle Erweiterung bestehender Überbauungen durch gestalterisch gut eingefügte Neubauten (Art. 4) sowie spezielle Bestimmungen über die Bauweise (Art. 8), die Gestaltung im Allgemeinen (Art. 9 f.) und die Dachgestaltung (Art. 11). In Bezug auf die *Kernzone II* enthält die Bau- und Zonenordnung insb. Vorschriften zur Firstrichtung (Art. 21), zu den Grundmassen von Neubauten (Art. 22, wo die anrechenbaren Geschosszahlen auf max. 3 Vollgeschosse und 2 Dachgeschosse begrenzt und eine max. Gebäudehöhe von 9,5 m vorgesehen ist) und zur Dachgestaltung (Art. 24, wo insbesondere Satteldächer vorgeschrieben sind).

Besondere Bestimmungen enthält die Bau- und Zonenordnung in Art. 44 ff. für *Arealüberbauungen* im Sinne von § 69 PBG/ZH. Diese sehen insbesondere Abweichungen hinsichtlich Geschosszahl und Gebäudehöhen vor (Art. 45 BZO): In den Kernzonen sind max. 4 Vollgeschosse, in der Zentrumszone max. 5 Vollgeschosse gestattet; für jedes zulässige Mehrgeschoss kann die Gebäudehöhe um 3 m erhöht werden. Darüber hinaus gelten die Bestimmungen von § 69 ff. PBG/ZH. Danach kann die Bau- und Zonenordnung Arealüberbauungen zulassen (§ 69 Abs. 1 PBG/ZH); Bauten und Anlagen sowie deren Umschwung müssen besonders gut gestaltet sowie zweckmässig ausgestattet und ausgerüstet sein (§71 Abs. 1 PBG/ZH); bei der Beurteilung ist namentlich folgenden Merkmalen Beachtung zu schenken (§ 71 Abs. 2 PBG/ZH): Beziehung zum Ortsbild sowie zur baulichen und landschaftlichen Umgebung; kubische Gliederung und architektonischer Ausdruck der Gebäude.

BGE 135 II 209 S. 217

In allgemeiner Weise erlauben die Vorschriften von § 83 ff. PBG/ZH für *Gestaltungspläne* Abweichungen von der Regelbauweise (§ 83 Abs. 1 PBG/ZH).

3. Vor diesem Hintergrund ist vorerst die Rüge des Beschwerdeführers zu prüfen, wonach die Aufnahme von Rüti-Tann ins ISOS in der Vorbereitung des umstrittenen Gestaltungsplanes in formeller Hinsicht nicht berücksichtigt und nirgends erwähnt worden und demnach eine entsprechende Prüfung schon in formeller Hinsicht unterblieben sei.

Es kann offenbleiben, ob der Beschwerdeführer diese Rüge im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht hinreichend vorgebracht hat und welches die Konsequenzen einer allfälligen Verletzung wären, wie die Beschwerdegegner und die Gemeinde Rüti in ihren Vernehmlassungen vorbringen.

Entgegen der Situation, in der eine Bundesaufgabe in Frage steht, ergeben sich für die vorliegende Konstellation des kantonalen Planungsverfahrens aus dem NHG keine förmlichen Anforderungen, wie den Anliegen des Bundesinventars Rechnung zu tragen wäre. Insbesondere besteht keine Pflicht zur Einholung eines Gutachtens. Die Bestimmung von Art. 7 NHG ist auf die vorliegende Konstellation

nicht anwendbar. Daraus folgt, dass die erforderliche Beachtung des ISOS in einer nicht förmlichen Weise erfolgen kann.

In dieser Hinsicht ergibt sich aus den Akten, dass der Gemeinderat Rüti die Natur- und Heimatschutz-Kommission des Kantons Zürich um eine Begutachtung des Gestaltungsplans ersuchte. Ein Ausschuss dieser Kommission begleitete die Projektentwicklung über das Jahr 2004 hinweg. Das Gutachten wurde schliesslich am 8. Dezember 2004 in befürwortendem Sinne erstattet.

Bei dieser Stellungnahme der kantonalen, für den Natur- und Heimatschutz zuständigen Fachkommission kann davon ausgegangen werden, dass sie die entsprechenden Inventarvorgaben in die Beurteilung einbezogen hat. Sie weist ausdrücklich auf den Perimeter des schützenswerten Ortsbildes von überkommunaler Bedeutung entsprechend dem Inventar des Amtes für Raumplanung und Vermessung (ARV) der Baudirektion des Kantons Zürich von 2003 hin; dieses verweist seinerseits auf das Inventar der Ortsbilder von regionaler Bedeutung (gemäss Regierungsratsbeschluss von 1980) sowie auf das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder (ISOS).

BGE 135 II 209 S. 218

Die Kommission spricht im Speziellen die Siedlungsstruktur im Bereich östlich der Werkstrasse sowie die Überbauung zwischen der Jona und der Bandwiesstrasse an und nimmt damit sinngemäss Bezug auf den Ortsbildschutz gemäss dem ISOS. Der Gemeinderat Rüti hat in seinem Antrag zuhanden der Gemeindeversammlung auf die Beurteilung der Kommission hingewiesen. Bei dieser Sachlage kann nicht gesagt werden, dass die Schutzanliegen gemäss dem ISOS schon in formeller Hinsicht unberücksichtigt geblieben seien.

Damit erweist sich die Rüge als unbegründet, das ISOS und die darin enthaltenen Schutzvorgaben seien bei der Erarbeitung des Gestaltungsplanes in formeller Hinsicht unbeachtet geblieben. Die vom Beschwerdeführer erhobene Rüge ist daher unbegründet. Zu prüfen bleibt, ob der Gestaltungsplan die Vorgaben des ISOS im obgenannten Sinne materiell hinreichend beachtet.

4. Für die Beurteilung der vorgebrachten materiellen Rügen ist vorerst die Lage des Gestaltungsplans im Verhältnis zur Zonenordnung und zu den Schutzvorgaben gemäss dem Bundesinventar nachzuzeichnen.

Das Gestaltungsplangebiet kann in einen nördlichen und einen südlichen Bereich unterteilt werden:

Der nördliche Teil umfasst die (zu erhaltende) Cardenfabrik sowie die Baubereiche E und F; im Baubereich E ist ein markanter 7-geschossiger Baukörper mit Flachdach vorgesehen. Dieser Teil liegt gemäss dem Zonenplan in der Kernzone II. Er wird vom ISOS-Inventarblatt U/I erfasst. Östlich der Cardenfabrik, ausserhalb des Gestaltungsplangebietes und noch in der Kernzone II sowie im Inventarblatt U/I, befindet sich das Postgebäude, ein vor rund zwanzig Jahren erstellter grossvolumiger Zweckbau.

Der südliche, heute unüberbaute Teil des Gestaltungsplangebiets liegt nach dem Zonenplan in der Zentrumszone. Hier sollen mit den Baubereichen A-D insbesondere vier lang gezogene, gegeneinander versetzte und mit Flachdächern versehene Wohnbauten mit je vier Vollgeschossen und Attikageschossen erstellt werden. Dieser Teil wird ebenfalls vom ISOS-Inventarblatt U/I erfasst.

Die Gebiete der ISOS-Inventarblätter 3 und 5 schliessen sich nördlich bzw. nordöstlich an das Plangebiet an. Das Gestaltungsplangebiet wird von diesen beiden Inventarblättern *nicht* erfasst, was der Beschwerdeführer bisweilen zu verkennen scheint. Der

BGE 135 II 209 S. 219

kantonale Ortsbildperimeter schliesst sich - entsprechend dem Inventarblatt 3 - nördlich an das Plangebiet an; er erfasst das Plangebiet ebenfalls nicht.

5.

5.1 Für die konkrete Beurteilung der vorliegenden Streitsache ist von der kommunalen Bau- und Zonenordnung auszugehen. Diese konkretisiert auf kommunaler Ebene, wie dargetan, die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes und berücksichtigt damit die Schutzanliegen im Sinne des ISOS. Sie weist das betroffene Gestaltungsplangebiet teils der Zentrumszone, teils der Kernzone II zu und erlaubt damit im Rahmen der Bau- und Zonenordnung eine Überbauung. Diese Grundnutzungsordnung ist nicht auf ihre materielle Übereinstimmung mit dem vom ISOS angestrebten Schutz hin zu prüfen. Nutzungspläne (und in engem Zusammenhang stehende planerische Festlegungen) sind grundsätzlich im Anschluss an deren Erlass anzufechten. Eine spätere akzessorische Überprüfung in einem Anwendungsfall ist nur in Ausnahmesituationen zugelassen, die hier nicht erfüllt sind (vgl. grundlegend BGE 106 Ia 310 E. 3 S. 316 ff. und BGE 106 Ia 383; vgl. auch BGE 121 II 317 E. 12c S. 346; BGE 120 Ia 227 E. 2c S. 232; BGE 116 Ia 207 E. 3b S. 211; BGE 115 Ia 1 E. 3 S. 3 f.; BGE 111 Ia 129 E. 3d S. 131; Urteil 1P.193/1997 vom 5. September 1997 E. 3, in: ZBl 100/1999 S. 218).

5.2 Im vorliegenden Fall soll nicht die Grundnutzungsordnung angewendet, sondern ein Gestaltungsplan realisiert werden. Mit einem Gestaltungsplan wird eine städtebaulich, architektonisch und wohnhygienisch einwandfreie Gesamtüberbauung angestrebt und zu diesem Zweck eine Spezialbauordnung aufgestellt (vgl. HALLER/KARLEN, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, 3. Aufl. 1999, Rz. 324 S. 78; FRITZSCHE/BÖSCH, Zürcher Planungs- und Baurecht, 2. Aufl. 2000, S. 114; BERNHARD WALDMANN, Raumplanungsgesetz, 2006, N. 13 zu Art. 14 RPG; vgl. Urteil 1C_416/2007 vom 3. Oktober 2008 E. 3.1.1). Zu diesem Zweck sieht das kantonale Planungs- und Baugesetz, welches den Gestaltungsplan ordnet, vor, dass von den Bestimmungen über die Regelbauweise (und von den kantonalen Mindestabständen) abgewichen werden darf (§ 83 Abs. 1 PBG/ZH). Die Anforderungen und das Ausmass der Abweichungen von der Grundnutzungsordnung werden nicht näher umschrieben. Gleichwohl dürfen die Abweichungen nicht dazu führen, dass die planerisch und demokratisch abgestützte Grundordnung ihres Sinngehalts entleert würde (vgl. Urteil 1C_416/2007 vom 3. Oktober 2008 E. 3.3).

Den Initianten eines Gestaltungsplanes und den Behörden, welche ihm zustimmen bzw. ihn genehmigen müssen (vgl. § 86, 88 und 89 PBG/ZH), kommt ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Im Rahmen dieses Gestaltungsspielraumes sind auch die Aspekte des Ortsbildschutzes gemäss der Grundnutzungsordnung zu beachten und die Schutzanliegen des ISOS in die Interessenabwägung einzubeziehen.

5.3 Bei dieser Sachlage ist nunmehr zu prüfen, wie sich die Grundnutzungsordnung zur Bebauungsordnung des Gestaltungsplans verhält. Dabei ist davon auszugehen, dass die Grundnutzungsordnung die unterschiedlichen Aspekte des Natur- und Heimatschutzes bzw. des Ortsbildschutzes konkretisiert, und demnach zu beurteilen, ob und in welchem Masse diese Gesichtspunkte durch die Bauvorschriften des Gestaltungsplanes beachtet werden. Hierbei ist den Schutzanliegen gemäss dem ISOS Beachtung zu schenken.

5.4 Für den südlichen Teil des Gestaltungsplangebietes (oben E. 4) ergeben die für die Zentrumszone geltenden Bau- und Zonenbestimmungen keine besondern Schutzvorschriften. Mit der Ausscheidung als Zentrumszone stellt dieser Bereich eine Bauzone dar. Mangels Möglichkeit der akzessorischen Planüberprüfung (oben E. 5.1) und im Lichte der regionalen Richtplanung kommt dem im Inventarblatt U/I enthaltenen Eintrag "keine weitere Bautätigkeit mehr" nur noch im Zusammenhang mit Abweichungen von der Grundnutzungsordnung Bedeutung zu. Weiter ist zu berücksichtigen, dass sich das Inventarblatt U/I nicht auf das Gestaltungsplangebiet beschränkt, sondern sich auf beide Seiten der Jona erstreckt. Dem Anliegen der intakten Flussuferlandschaft wird, wie insbesondere die Gemeinde Rüti in ihrer Vernehmlassung unterstreicht, insoweit Rechnung getragen, als die Gewässerabstandslinie durch den Gestaltungsplan vergrössert und damit auch der Sichtbezug zur Kirche mitberücksichtigt wird. Ferner durfte das Verwaltungsgericht im Anschluss an die Ausführungen der kantonalen Natur- und Heimatschutz-Kommission annehmen, dass die Kleinkörnigkeit des östlich anschliessenden Gebiets (im Bereiche des Inventarblattes 5) nicht auf das Gestaltungsplangebiet ausgedehnt werden müsse und hier eine eigene Formensprache verwirklicht werden dürfe. Zudem ist den Gebäudestrukturen und kleineren Gebäudevolumen im Nachbargebiet Ferrach- und Werkstrasse im Gestaltungsplan insofern Rechnung getragen worden, als die Fronten der Gebäude D und C entlang der Werkstrasse schmal und gegeneinander versetzt gehalten sind,

sodass die Gebäude A-D, wie die Natur- und Heimatschutz-Kommission festhielt, einen geschickten Übergang bilden.

Vor diesem Hintergrund ist der Gestaltungsplan im südlichen Teil nicht zu beanstanden. Der Beschwerdeführer legt denn das Gewicht seiner Beschwerde auch auf den nördlichen Teil des Gestaltungsplangebietes und auf die Errichtung der 7-geschossigen Baute im Baubereich E.

5.5 Der nördliche Teil des Gestaltungsplangebietes liegt, wie dargetan (E. 4), in der Kernzone II und wird - gleich wie der südliche Teil - vom Inventarblatt U/I

erfasst; er liegt ausserhalb der Inventarblätter 3 und 5, welche nördlich und östlich anschliessen.

Das Inventarblatt U/I enthält keine besondern Vorgaben (E. 2.3.1). Die Erwähnung des gegen die Jona abfallenden Wiesengeländes und der intakten Flussuferlandschaft ist für den nordöstlichen Teil des Gestaltungsplangebietes ohne konkrete Bedeutung. Der Erhaltungshinweis "keine weitere Bautätigkeit" ist insoweit relativiert, als die Regelbauweise in der Kernzone II eine Bautätigkeit erlaubt und das Gebiet - insbesondere mit der Cardenfabrik und dem Postgebäude - tatsächlich bereits überbaut ist. Er behält indes seine Bedeutung, soweit im Verhältnis zur Grundnutzungsordnung eine Mehrnutzung vorgesehen ist. Insoweit ist der Erhaltungshinweis als Planungsgrundsatz auch für den umstrittenen Gestaltungsplan von Bedeutung.

Der fragliche Bereich liegt in der Kernzone II und ist damit besonderen Bau- und Zonenvorschriften unterworfen (oben E. 2.3.3). Von diesen weicht der Gestaltungsplan insbesondere mit dem 7-geschossigen Gebäude im Baubereich E hinsichtlich Gebäudehöhe und Dachgestaltung massiv ab. Auch wenn unbestritten ist, dass die Vorschriften zu den Gestaltungsplänen gemäss § 83 ff. PBG/ZH Abweichungen von der Regelbauweise ermöglichen, sind solche Abweichungen vor dem Hintergrund der Anliegen des Heimatschutzes und des Dorfbildschutzes, wie sie im ISOS und der Anordnung einer Kernzone zum Ausdruck kommen, zu prüfen. Der Beschwerdeführer macht - entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts - geltend, dass der Gestaltungsplan unter diesem Gesichtswinkel mit den für die Kernzonen geltenden BZO-Vorgaben offensichtlich unvereinbar sei.

5.6 Für die Beurteilung des umstrittenen Gestaltungsplans ist somit einerseits vom Schutzziel gemäss dem ISOS und andererseits von

den Schutzvorschriften auszugehen, wie sie sich im Planungs- und Baugesetz (oben E. 2.2) und in der Bau- und Zonenordnung (oben E. 2.3.3) insbesondere für die Kernzonen (bzw. die Kernzone II) ergeben. Dabei zeigt sich, dass der Gestaltungsplan in erheblicher Weise von der Bau- und Zonenordnung abweicht. Es ist nicht ersichtlich, wie die 7-geschossige Baute im Baubereich E mit einer Höhe von 22,1 m namentlich mit dem Grundanliegen von Art. 4 BZO vereinbar ist, wonach Ortsbilder von regionaler und kommunaler Bedeutung zu schützen, die Eigenart des Dorfkerns zu erhalten und die bestehende Überbauung durch gestalterisch gut eingefügte Neubauten sinnvoll zu erweitern sind. Insbesondere sieht Art. 22 BZO für die Kernzone II eine max. Gebäudehöhe von 9,5 m vor, Art. 24 BZO verlangt Satteldächer. Von diesen Vorgaben weicht der umstrittene Gestaltungsplan im Baubereich E erheblich ab. Die Grundnutzungsordnung wird dadurch im eigentlichen Sinne aus den Angeln gehoben und ihres Inhalts entleert. Die Abweichungen gegenüber der Grundnutzungsordnung erweisen sich damit als qualifiziert unsachlich. Darüber hinaus wird die Schutzvorgabe gemäss ISOS, die "keine weitere Bautätigkeit" vorsieht, in dem Sinne unterlaufen, als mit dem Gestaltungsplan über die Kernzonen-Vorschriften hinaus eine weit intensivere Überbauung vorgesehen ist. Insofern erweist sich der angefochtene Gestaltungsplan, wie vom Beschwerdeführer gerügt, als sachlich nicht haltbar und das angefochtene Urteil als willkürlich.

5.7 Dieser Sichtweise halten die Beschwerdegegner entgegen, dass sie anstelle eines Gestaltungsplanes eine Arealüberbauung gemäss Art. 44 ff. BZO in Anspruch nehmen könnten. Danach könnten sie in der Kernzone II Bauten mit einer Höhe von 19,5 m erstellen, in der Zentrumszone gar Gebäude von 25,5 m Höhe; die Höhe von 19,5 m errechnen sie dadurch, dass sie gemäss der Regelbauweise von einer Gebäudehöhe von 9,5 m ausgehen (Art. 22 BZO), eine Erhöhung von 3 m dazuzählen (Art. 45 Abs. 5 BZO) und weiter eine Firsthöhe von 7 m einberechnen.

Wie es sich mit dieser Berechnung verhält, braucht im vorliegenden Fall nicht näher geprüft zu werden. Auch wenn die Arealüberbauung als Teil der Grundnutzung betrachtet wird, übersehen die Beschwerdegegner, dass auch im Rahmen von Arealüberbauungen die Vorgaben der Grundnutzungsordnung mitzuberücksichtigen sind und Abweichungen davon auf die Schutzanliegen der Nutzungsordnung Rücksicht zu nehmen haben. Die Möglichkeit einer

BGE 135 II 209 S. 223

Arealüberbauung vermag demnach nichts am Umstand zu ändern, dass die Abweichungen von der für die Kernzone II geltenden Grundnutzungsordnung als sachlich unhaltbar zu bezeichnen sind.

5.8 Daraus ergibt sich, dass der Gestaltungsplan im südlichen Teil des Plangebietes nicht zu beanstanden, der nördliche Teil indes unhaltbar ist. Da Gestaltungspläne ihrer Natur nach ein Ganzes bilden und nicht leichthin in ihre Einzelteile zerlegt werden dürfen, ist der angefochtene Gestaltungsplan gesamthaft auf seine Verfassungsmässigkeit hin zu beurteilen.

Insoweit zeigt sich, dass die Abweichungen von der Grundnutzungsordnung im nördlichen Teil mit der hohen Baute im Baubereich E in einem Masse ausfallen, das den gesamten Gestaltungsplan als fragwürdig erscheinen lässt. Ins Gewicht fällt insbesondere, dass weder den Grundanliegen der Kernzone II noch dem ISOS hinreichend Rechnung getragen wird. Zudem finden die Schutzanliegen des ISOS-Inventarblattes 5 bezüglich des östlich anschliessenden Gebietes keine Beachtung. Das Verwaltungsgericht unterlässt es denn auch, die erheblichen Abweichungen von der Grundnutzungsordnung in einer umfassenden Interessenabwägung zu begründen. Vielmehr begnügt es sich mit dem Hinweis, der Gestaltungsplan bewirke eine "sinnvolle Stadtreparatur", stelle einen gelungenen Übergang zwischen den kleineren Häusern östlich der Werkstrasse und den grösseren westlich der Jona dar und setze mit dem hohen Gebäude im Baubereich E einen Kontrapunkt zum benachbarten wuchtigen Postgebäude. Eine eigentliche Auseinandersetzung mit den Anliegen des Ortsbildschutzes kann auch dem Gutachten der kantonalen Natur- und Heimatschutzkommission nicht entnommen werden.

5.9 Bei dieser Sachlage erweist sich die Beschwerde in diesem Punkte als begründet. Demnach ist über das angefochtene Urteil des Verwaltungsgerichts hinaus auch die Zustimmung der Gemeindeversammlung Rüti vom 6. Juni 2005 zum Gestaltungsplan "Stadtzentrum Rüti" aufzuheben.

4. **Marti, A., *Rechtsgutachten zu Fragen im Zusammenhang mit dem Erlass des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS),* 2013**

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bundesamt für Kultur BAK
Office fédéral de la culture OFC
Ufficio federale della cultura UFC
Uffizi federal da cultura UFC

Rechtsgutachten zu Fragen im Zusammenhang mit dem Erlass des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS)

Arnold Marti, Dr. iur., Titularprofessor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Zürich

Arnold Marti, Dr. iur.,
Schaffhausen, 28. Februar 2013
Titularprofessor für Staats- und
Verwaltungsrecht an der Universität Zürich
Fernsichtstrasse 5
8200 Schaffhausen

Geht an:

Bundesamt für Kultur
Hallwylstrasse 15
3003 Bern

Rechtsgutachten zu Fragen im Zusammenhang mit dem Erlass des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS)

Sehr geehrte Damen und Herren

Im Anschluss an die Anfrage vom 10. Oktober 2012 haben Sie mich beauftragt, ein Rechtsgutachten zu verfassen, welches die Aufgabe des ISOS und dessen Verhältnis zu Konzepten und Sachplänen, namentlich bezogen auf die Inkraftsetzungsfrage, klären soll. Hintergrund dieses Auftrags bilden parlamentarische Vorstösse, welche Änderungen im Bereich der Bundesinventare anstreben, namentlich eine Behandlung dieser Instrumente analog zu Konzepten und Sachplänen des Bundes (d.h. umfassende Interessenabwägung im Rahmen der Inventarverfahren).[1] Zu beantworten sind insbesondere folgende Fragen:

– Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung wird dem ISOS der Charakter eines Bundeskonzepts zugesprochen. Das Verfahren zur Erarbeitung und Inkraftsetzung des ISOS ist jedoch nach Art. 5 NHG geregelt, und weicht von dem der Konzepte und Sachpläne gemäss RPG und RPV ab. Macht der Konzeptcharakter des ISOS, und namentlich die Pflicht zur Berücksichtigung des ISOS in der kantonalen Richtplanung (Art. 4a VISOS) und in der kommunalen Nutzungsplanung (BGE Rüti) eine Anpassung des Verfahrens gemäss Art. 5 NHG nötig oder wird das bestehende Verfahren dem spezifischen (Konzept-)Charakter des ISOS bereits gerecht?

– Auf welche Weise muss das BAK bei der Erstellung des ISOS (Eingrenzung der Perimeter, Formulierung der Erhaltungsziele etc.) andere, bereits festgelegte Planungsinstrumente berücksichtigen, namentlich Sachpläne des Bundes (z. B. Sachplan Übertragungsleitungen, Sachplan Verkehr) und vom Bund genehmigte kantonale Richtpläne?

1) Zu erwähnen ist insbesondere die Interpellation 12.3319 von Ständerat Pirmin Bischof vom 16. März 2012 (Energiewende. Fragen zu Bewilligungsverfahren, Bundesinventaren und ENHK). Vgl. dazu auch die Antwort des Bundesrats vom 23. Mai 2012.

– Stehen seit der letzten Inkraftsetzung unveränderte Elemente (Aufnahmepläne), die in einer Bereinigung neben veränderten Elementen enthalten sind, bei der Inkraftsetzung der Bereinigung auch zur Diskussion?

– Müssen bei der Erstellung des ISOS die zukünftigen (noch nicht in Sach- und Richtplänen festgelegten) Nutzungsinteressen anderer Sektorialpolitiken des Bundes (und der Kantone) berücksichtigt werden?

– Würde eine Bereinigung aller Nutzungsinteressen mit Kantonen, Gemeinden und Bundesstellen bereits im Rahmen der ISOS-Erstellung den Zweck des Bundesinventars nicht ad absurdum führen und – da dieses dann effektiv behördenverbindlichen Sachplancharakter erhalten würde – in unzulässige Weise in die Raumordnungskompetenz der Kantone/Gemeinden eingreifen, ja geradezu zu einer Bundesnutzungsplanung führen?

– Wie ist die rechtliche Situation dritter Grundeigentümer zu beurteilen, die unter Umständen durch das ISOS indirekt berührt werden, denen aber kein rechtliches Gehör oder Rekursmöglichkeit gegen die Inkraftsetzung (z. B. eines «Spezialfalls» wie die Chemiefabrik Uetikon) zugebilligt wird?

Ich kann dazu wie folgt Stellung nehmen:

Inhaltsverzeichnis

	Seite
I. Allgemeine Ausführungen	5
A. Das Schutzkonzept des NHG	5
1. Allgemeiner Schutz	5
2. Besonderer Schutz: Bundesinventare	5
3. Beschränkte Wirkung der Bundesinventare nach Art. 5 NHG	6
B. Gesetzliche Regelung und Bedeutung der Bundesinventare nach Art. 5 NHG	7
1. Auftrag und Methode der Inventarisierung	7
2. Grundsätzlicher Ausschluss einer Interessenabwägung bei der Inventarisierung	8
3. Schutzwirkung der Bundesinventare nach Art. 5 NHG	9
C. Verfahren und Rechtsschutz beim Erlass von Bundesinventaren nach Art. 5 NHG	11
1. Erlass der Inventare	11
a) Massgebendes Erlassverfahren	11
b) Vergleich mit dem Sachplan- und Konzept-Erlassverfahren	12
c) Unterschiedlicher Aufbau der Inventarverordnungen	13
2. Änderung der Inventare (Objektlisten und -umschreibungen)	13
a) Massgebendes Änderungsverfahren	13
b) Voraussetzungen einer Inventaränderung	14
c) Antragsrecht für Inventaränderungen	15
3. Rechtliches Gehör und Rechtsschutz im Inventarerlass- und -änderungsverfahren	15
a) Rechtliches Gehör	15
b) Rechtsschutz	16
D. Das ISOS als Bundesinventar nach Art. 5 NHG	18
II. Beantwortung der gestellten Fragen	20
Frage 1	20
Frage 2	22
Frage 3	23
Frage 4	24
Frage 5	24
Frage 6	25
Literaturverzeichnis	26

I. Allgemeine Ausführungen

A. Das Schutzkonzept des NHG

1. Allgemeiner Schutz

Das eidgenössische Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG)[2] enthält keine abschliessende Regelung des Natur- und Heimatschutzes mit eigenen Vollzugsverfahren. Vielmehr enthält das Gesetz Grundsätze und Detailvorschriften, welche in anderen massgebenden Verfahren, namentlich in Planungs- und Baubewilligungsverfahren, zu konkretisieren und anzuwenden sind. Als Grundnormen sind hierbei namentlich die Art. 3 und 18 NHG von Bedeutung, welche für schutzwürdige Objekte des Landschafts-, Ortsbild- und Denkmalschutzes (Art. 3 NHG) bzw. für schutzwürdige Biotope (Art. 18 NHG) flächendeckend insoweit einen umfassenden Schutz vorsehen, als Eingriffe in solche Objekte nur zulässig sind, wenn hierfür Interessen geltend gemachten werden können, die das Schutzinteresse überwiegen (Konzept der Interessenabwägung).[3] Als Besonderheit zu beachten ist sodann, dass dieser Schutz aufgrund der verfassungsmässigen Kompetenzausscheidung für die Objekte des Landschafts-, Ortsbild- und Denkmalschutzes – anders als bei den Biotopen – nur dann gilt, wenn es um die Erfüllung einer Bundesaufgabe geht. Im Bereich der kantonalen und kommunalen Aufgabenerfüllung sind dagegen grundsätzlich die Kantone für den Landschafts-, Ortsbild- und Denkmalschutz zuständig.[4]

2. Besonderer Schutz: Bundesinventare

Für Schutzobjekte von nationaler Bedeutung sieht das NHG sowohl im Bereich des Landschafts-, Ortsbild- und Denkmalschutzes als auch des Biotopschutzes einen besonderen, erhöhten Schutz vor. Die entsprechenden Objekte sind von Bundesrat in sog. Bundesinventare aufzunehmen.[5] Die Aufnahme eines Objekts in ein solches Bundesinventar hat zur Folge, dass ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung (bei den Landschafts-, Ortsbild- und Denkmalschutzobjekten) bzw. vom Schutzziel (bei den Biotopobjekten) grundsätzlich nur noch zulässig ist, wenn dem Schutz bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen (Inventare des Landschafts-, Ortsbild- und Denkmalschutzes)[6] bzw. das Vorhaben einem überwiegenden Interesse von ebenfalls nationaler Bedeutung dient (Biotopschutzinventare).[7] Steht ein Eingriff in ein solches Inventarobjekt zur Diskussion, ist also ebenfalls eine Interessenabwägung vorzunehmen, wobei diese aber insoweit gesetzlich vorstrukturiert ist, als nur überwiegende Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung das Schutzinteresse zurückzudrängen vermögen.[8] Ein noch weiter gehender Schutz (weitgehendes Veränderungsverbot) besteht bereits aufgrund der Bundesverfassung für Moor- und Moorlandschaftsobjekte von besonderer Schönheit und gesamtschweizerischer Bedeutung.[9]

2) Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (SR 451).
3) Vgl. Rausch/Marti/Griffel, Rz. 561 ff., 578 ff.; Marti, Schutzkonzept, S. 83 f.
4) Vgl. Art. 78 Abs. 1 und 2 BV und dazu Rausch/Marti/Griffel, Rz. 496 f., 561 f.
5) Vgl. dazu Art. 5 und Art. 18a NHG.
6) Vgl. dazu Art. 6 Abs. 2 NHG.
7) Vgl. für die Biotopschutzinventare die Hinweise auf die entsprechenden Verordnungsbestimmungen bei Dajcar, S. 134 Fn. 488.
8) Vgl. dazu Dajcar, S. 133 ff., und für die Inventare nach Art. 5 NHG nun eingehend Tschannen/Mösching.
9) Art. 78 Abs. 5 NHG; umgesetzt durch Art. 23a-d NHG; vgl. dazu Rausch/Marti/Griffel, Rz. 595 ff., und Dajcar, S. 141 ff.

3. Beschränkte Wirkung der Bundesinventare nach Art. 5 NHG

Wie bereits erwähnt, gelten die Schutzvorschriften des NHG im Bereich des Landschafts-, Ortsbild- und Denkmalschutzes (Art. 2 ff. NHG) aufgrund der verfassungsmässigen Kompetenzausscheidung (Art. 78 Abs. 1 und 2 BV) grundsätzlich nur für die Erfüllung von Bundesaufgaben, wobei hierunter nach heutiger Rechtslage auch von Kantonen und Gemeinden durchzuführende Verfahren fallen, welche dem Vollzug einer Bundesaufgabe bzw. einer bundesrechtlichen Regelung dienen oder Vorhaben betreffen, für welche voraussichtlich Bundesbeiträge beansprucht werden. Keine Bundesaufgabe bilden demgegenüber grundsätzlich die von Kantonen und Gemeinden vorzunehmende Richt- und Nutzungsplanung sowie die Erteilung von Baubewilligungen innerhalb der Bauzonen.[10] Auch die gestützt auf Art. 5 NHG in diesem Bereich erlassenen Bundesinventare, konkret das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN), das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) sowie das Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz (IVS),[11] gelten dementsprechend direkt und unmittelbar nur für die Erfüllung von Bundesaufgaben im erwähnten Sinne.

Lange Zeit war in Lehre und Praxis umstritten, welche Bedeutung diesen Bundesinventaren im Bereich der rein kantonalen und kommunalen Aufgabenerfüllung zukommt. Das Bundesgericht hat diese Streitfrage durch den Entscheid «Rüti» aus dem Jahr 2009 geklärt. Es hat entschieden, dass die gestützt auf Art. 5 NHG erlassenen Bundesinventare von den Kantonen und Gemeinden in deren eigenem Aufgabenbereich in ähnlicher Weise wie die im RPG vorgesehenen Konzepte und Sachpläne des Bundes zu berücksichtigen seien (planerische Berücksichtigungspflicht), zumal sie von ihrer Natur her den erwähnten Planungsinstrumenten gleichkämen.[12] Dieser Grundsatzentscheid ist in der Lehre zum Teil kritisiert worden.[13] Nicht unproblematisch ist tatsächlich die Formulierung des Bundesgerichts, wonach die Bundesinventare von ihrer Natur her Konzepten und Sachplänen gleichkämen, zumal aufgrund der bestehenden gesetzlichen Vorschriften doch wesentliche Unterschiede sowohl hinsichtlich des Erlassverfahrens (Verordnung, nicht Planverfahren) als auch hinsichtlich des rechtlichen Inhalts (Zusammenstellung von Schutzobjekten aufgrund einer wissenschaftlichen Methode, nicht Planungsakt mit umfassender Interessenabwägung) bestehen.[14] Man würde daher wohl besser von Konzept- bzw. Sachplanähnlichkeit bzw. von vergleichbaren Instrumenten sprechen, da beide Arten von Rechtsgrundlagen raumwirksame Aussagen der zuständigen Bundesbehörde von einer gewissen Rechtsverbindlichkeit enthalten und es daher jedenfalls nicht verständlich wäre, wenn die Bundesinventare, welche in der Erlassform als Verordnung in der Normenhierarchie sogar höher stehen als Konzepte und Sachpläne, von den Kantonen und Gemeinden bei der Erfüllung ihrer eigenen Aufgaben nicht berücksichtigt werden müssten.[15] Das Bundesgericht hält denn auch an seiner Auffassung (Berücksichtigungspflicht für Bundesinventare wie für Konzepte und Dachpläne) fest[16] und der Bundesrat hat inzwischen eine entsprechende Berücksichtigungspflicht für die Richtplanung und damit indirekt auch für die Nutzungsplan in den massgebenden Inventarverordnungen ausdrücklich festgeschrieben.[17] Überdies ist die erwähnte Berücksichtigungspflicht für Kantone und Gemeinden, deren Tragweite nicht ohne Weiteres klar ist, neuerdings durch Empfehlungen der betroffenen Bundesämter konkretisiert worden.[18] Es ist daher davon auszugehen, dass der Bundesgerichtsentscheid Rüti für die Rechtspraxis weiterhin massgebend sein wird.

10) Vgl. Art. 2 NHG und dazu Rausch/Marti/Griffel, Rz. 562, sowie neuerdings eingehend Dajcar, S. 24 ff.
11) Vgl. dazu die entsprechenden Inventarverordnungen: Verordnung über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler vom 10. August 1977 (VBLN; SR 451.11); Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortschaften der Schweiz vom 9. September 1081 (VISOS; SR 451.12); Verordnung über das Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz vom 14. April 2010 (VIVS; SR 451.13).
12) BGE 135 II 209, E. 2.1.
13) Vgl. namentlich Dajcar, S. 172 ff., insbesondere S. 175 f., und Alain Griffel, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht – Entwicklungen 2009, Bern 2010, S. 85.
14) Vgl. dazu auch nachfolgend Abschnitt I/B und I/C. Im Bereich des Biotopschutzes wurde der Erlass von Bundesinventaren als Sachpläne des Bundes von den eidgenössischen Räten ausdrücklich abgelehnt; vgl. Fahrländer, Komm. NHG, Art. 18a Rz. 11.
15) Vgl. ähnlich auch Leimbacher, Rechtsgutachten, S. 50 ff.; zur Rechtsnatur der Bundesinventare insbesondere Marti, Bundesinventare, S. 625 ff., und Dajcar, S. 189 ff.
16) Vgl. etwa Bundesgerichtsurteil 1C_470/2009 vom 3. Mai 2010, Walzmühle, Frauenfeld.
17) Art. 2a VBLN, Art. 4a VISOS, Art. 9 VIVS.
18) Vgl. dazu Empfehlung ARE/ASTRA/BAFU/BAK.

B. Gesetzliche Regelung und Bedeutung der Bundesinventare nach Art. 5 NHG

1. Auftrag und Methode der Inventarisierung

Art. 5 Abs. 1 NHG sieht vor, dass der Bundesrat im Bereich des Landschafts-, Ortsbild- und Denkmalschutzes nach Anhören der Kantone Inventare der Objekte von nationaler Bedeutung[19] erstellt; er kann sich hierbei auf bestehende Inventare von staatlichen Institutionen und von Organisationen stützen, die im Bereich des Naturschutzes, des Heimatschutzes oder der Denkmalpflege tätig sind. Die für die Auswahl der Objekte massgebenden Grundsätze sind in den Inventaren darzulegen. Diese haben ausserdem mindestens zu enthalten:

a) die genaue Umschreibung der Objekte;
b) die Gründe für ihre nationale Bedeutung;
c) die möglichen Gefahren;
d) die bestehenden Schutzmassnahmen;
e) den anzustrebenden Schutz;
f) die Verbesserungsvorschläge.

Hieraus ergibt sich, dass grundsätzlich der Bundesrat für die Erstellung der Inventare und damit auch für die Auswahl der Inventarobjekte zuständig ist. In welcher Rechtsform dies geschehen soll, schreibt das Gesetz nicht ausdrücklich vor. Die Inventare enthalten sowohl allgemeine Schutzvorschriften (generell-abstrakte Normen, insbesondere Zuständigkeitsvorschriften und allgemeine Schutzziele) als auch örtlich begrenzte Einzelanordnungen (Umschreibung der konkreten Schutzobjekte und Schutzziele). Der Bundesrat hat angesichts der gemischten Natur der Inventarregeln bisher stets die Rechtsform der Verordnung gewählt, was heute für den Bereich des Biotopschutzes in Art. 16 NHV[20] auch ausdrücklich vorgeschrieben wird.[21] Auch hinsichtlich der Auswahl, Umschreibung und Abgrenzung der Schutzobjekte enthält Art. 5 Abs. 1 NHG nur wenige Vorgaben. Insbesondere muss es sich um Schutzobjekte von nationaler Bedeutung handeln, was allgemein und für die einzelnen Objekte zu begründen ist. Daraus und aus der Möglichkeit der Anlehnung an bestehende staatliche und private Inventare ist zu schliessen, dass die Bundesinventare aufgrund der bestehenden Gegebenheiten in Natur und Landschaft nach einer an der Schutzwürdigkeit der einzelnen Objekte ausgerichteten wissenschaftlichen Methode und entsprechenden einheitlichen Kriterien zu erstellen sind.[22]

19) Die Beschränkung auf die entsprechenden Objekte ergibt sich aus dem auf Art. 78 Abs. 2 BV ausgerichteten Aufbau des NHG, insbesondere aus Art. 4 NHG, welcher die entsprechenden Schutzobjekte umschreibt; vgl. dazu auch Leimbacher, Komm. NHG, Art. 5 Rz. 4 ff., und Dajcar, S. 6 ff.
20) Verordnung über den Natur- und Heimatschutz vom 16. Januar 1991 (NHV; SR 451.1).
21) Vgl. dazu Leimbacher, Komm. NHG, Art. 5 Rz. 24, Fahrländer, Komm. NHG, Art. 18a Rz. 11, und Dajcar, S. 62 f.
22) Vgl. dazu Leimbacher, Komm. NHG, Art. 5 Rz. 4 ff. , 24, Dajcar, S. 68 ff., insbesondere S. 85 f., und zum Inventarbegriff auch allgemein Marti, Bundesinventare, S. 625, und Waldmann, S. 147.

2. Grundsätzlicher Ausschluss einer Interessenabwägung bei der Inventarerstellung

Eine Abwägung mit entgegenstehenden Nutzungsinteressen ist bei der Erstellung der Inventare weder im NHG noch in den Inventarverordnungen vorgesehen; sie soll nach dem Schutzkonzept des NHG vielmehr grundsätzlich erst bei der Anwendung der Bundesinventare in den nachfolgenden Planungs- und Bewilligungsverfahren erfolgen.[23] In Lehre und Praxis ist jedoch umstritten, ob und inwieweit auch ohne ausdrückliche Rechtsgrundlage eine Interessenabwägung bereits bei der Auswahl und Abgrenzung der Inventarobjekte und bei der Bestimmung der konkreten Schutzziele erfolgen darf. Das Bundesgericht hat es lange Zeit abgelehnt, die vom Bundesrat vorgenommene Auswahl und Abgrenzung der Inventarobjekte zu überprüfen und hat hierbei ausdrücklich auf den im Rahmen des Inventarerlassverfahrens bestehenden Ermessens- und Beurteilungsspielraum des Bundesrats hingewiesen.[24] Im Bereich des Moor- und Moorlandschaftsschutzes liess sich diese Rechtsprechung jedoch nicht aufrecht erhalten, zumal für entsprechende Objekte von besonderer Schönheit und gesamtschweizerischer Bedeutung direkt gestützt auf die Verfassung ein weitgehender Schutz besteht. Für die Abgrenzung entsprechender Bundesinventargebiete hat das Bundesgericht eine Berücksichtigung von entgegenstehenden Nutzungsinteressen und damit eine Abwägung zwischen Schutz- und Nutzungsinteressenabwägung inzwischen mehrfach ausdrücklich ausgeschlossen.[25]

Diese Rechtsprechung lässt sich zwar nicht ohne weiteres auf die anderen Bundesinventare übertragen, bei welchen im Unterschied zum Moor- und Moorlandschaftsschutz ein relativ weiter Ermessens- und Beurteilungsspielraum des Bundesrates als Inventarerlassbehörde angenommen werden muss.[26] Vom Sinn der Inventarbildung (Erfassung der Schutzobjekte nach einheitlichen wissenschaftlichen Kriterien) und vom gesetzlich vorgesehenen Schutzmechanismus her (Interessenabwägung in den konkreten Planungs- und Baubewilligungsverfahren) erscheint eine Abwägung von Schutz- und Nutzungsinteressen bereits im Zeitpunkt der Inventarerstellung aber grundsätzlich als systemwidrig und daher im Prinzip als ausgeschlossen. Dies gilt jedenfalls dort, wo – wie im Fall des IVS – klare Legaldefinitionen für die Schutzobjekte von nationaler Bedeutung bestehen, welche grundsätzlich keinen Spielraum für Interessenabwägungen vorsehen bzw. belassen.[27] Aber auch beim BLN und ISOS, wo Legaldefinitionen für die Objekte von nationaler Bedeutung fehlen, erscheint eine Interessenabwägung im Zeitpunkt der Inventarerstellung aus den erwähnten Gründen grundsätzlich als systemwidrig und es wurde eine solche bisher – namentlich beim ISOS – im Prinzip auch nicht vorgenommen bzw. jedenfalls nicht ausgewiesen. Vielmehr erfolgte namentlich beim ISOS eine Bewertung der Ortsbilder nach einer einheitlichen wissenschaftlichen Methode, wobei Nutzungsinteressen grundsätzlich nicht beachtet wurden.[28] Eine Änderung dieser Praxis wäre daher nicht nur systemwidrig, sondern würde auch die bisher erfolgte, weitgehend abgeschlossene Inventarisierung in Frage stellen. Eine solche Systemänderung wäre daher schon aus rechtsstaatlichen Gründen (Gebot einer rechtsgleichen und willkürfreien Praxis) nur durch eine entsprechende Änderung der gesetzlichen Vorschriften (NHG; Inventarverordnungen) möglich und würde eine anschliessende Totalrevision der Inventare, insbesondere auch des ISOS, erfordern.

23) Vgl. dazu namentlich Dajcar, S. 68 ff., insbesondere S. 85 f., sowie nachfolgend Abschnitt I/B/3.
24) Vgl. dazu Waldmann, S. 154 f. mit Hinweis auf BGE 119 Ib 254, E. 9e (Val Curciusa) und 112 Ib 280, E. 8c (Rothenthurm).
25) Vgl. BGE 138 II 281,E. 5.6.5 (Zürcher Oberlandautobahn) und BGE 127 II 184, E. 5b/aa (Moorgebiet Robenhauserriet) m.w.H.
26) Vgl. dazu auch Waldmann, S. 154 f., und ders., Bemerkungen zu BGE 127 II 184 ff., AJP 2002, S. 71 ff.
27) Vgl. Art. 2 VIVS und dazu Dajcar, S. 71.
28) Vgl. dazu Heusser-Keller, S. 3 ff., und Dajcar, S. 70 f.; für das ISOS auch nachfolgend Abschnitt I/D.

Ein Erfordernis, dass eine Abwägung der Schutz- und Nutzungsinteressen bereits im Zeitpunkt der Inventarfestsetzung erfolgen müsse, kann im Übrigen auch nicht aus dem Bundesgerichtsentscheid Rüti abgeleitet werden, zumal sich das Bundesgericht in diesem Entscheid nur zur Rechtsbedeutung der Bundesinventare geäussert hat (Sachplan- bzw. Konzeptähnlichkeit), nicht aber zum Verfahren und Inhalt der Inventarfestsetzung, welche durch das NHG und die Inventarverordnungen besonders und abweichend von den Konzepten und Sachplänen des Bundes geregelt worden sind.[29] Ferner ist darauf hinzuweisen, dass eine Interessenabwägung bereits im Zeitpunkt der Inventarfestsetzung namentlich bei sehr detaillierten Inventaren, wie sie das ISOS darstellt, auch praktisch sehr schwierig wäre, solange konkrete entgegenstehende Nutzungsvorhaben nicht bekannt sind.[30] Zu Recht wird in der Literatur sodann darauf hingewiesen, dass durch die Zulassung einer Interessenabwägung bereits bei der Inventarfestsetzung die Gefahr bestünde, dass der im Gesetz vorgesehene besondere Schutz für Objekte von nationaler Bedeutung umgangen werden könnte, weil bei nicht im Bundesinventar aufgenommenen Schutzobjekten in späteren Plangenehmigungs- und Bewilligungsverfahren nur eine gewöhnliche Interessenabwägung Platz greifen kann.[31] Aus dem Ganzen ergibt sich, dass bekannte Nutzungsinteressen bei der Inventarfestsetzung somit höchstens insofern berücksichtigt werden dürfen, als sich ein Verzicht auf den besonderen Schutz im Rahmen eines Bundesinventars nach Art. 5 NHG auch nach den bestehenden, für die Inventarerstellung massgebenden Inventarisierungskriterien rechtfertigen lässt.[32] Dies dürfte hinsichtlich der Auswahl der Schutzobjekte in der Regel nicht möglich sein, soweit nicht berechtigte Zweifel an der Qualität als nationales Schutzobjekt bestehen, wohl aber unter Umständen bei der Abgrenzung eines Schutzobjekts bzw. der Formulierung einzelner Schutzziele, zumal hier – wie dargelegt – ein nicht unerheblicher Ermessens- und Beurteilungsspielraum der Inventarbehörde anzunehmen ist.

3. Schutzwirkung der Bundesinventare nach Art. 5 NHG

Der Sinn der im NHG vorgesehenen Bundesinventare und insbesondere der Bundesinventare nach Art. 5 NHG besteht wie bereits erwähnt darin, den einbezogenen Schutzobjekten einen besonderen, qualifizierten Schutz zukommen zu lassen.[33] Dies wird durch Art. 6 NHG zum Ausdruck gebracht, wonach durch die Aufnahme eines Objekts von nationaler Bedeutung in ein entsprechendes Bundesinventar dargetan wird, dass es in besonderem Mass die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient (Abs. 1). Ein Abweichen von der ungeschmälerten 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 (Abs. 2).

29) Auch für die Konzepte und Sachpläne des Bundes bestehen im Übrigen in der primär massgebenden Sachgesetzgebung unterschiedliche Regeln namentlich zum Inhalt dieser Instrumente; vgl. Bühlmann, Komm. RPG, Art. 13 Rz. 25 ff.

30) Vgl. zur Methode der planerischen Interessenabwägung, welche stufengerecht erfolgen muss, auch Art. 3 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1).

31) Vgl. Dajcar, S. 85 f.

32) Vgl. dazu auch Dajcar, S. 68 ff., insbesondere S. 85 f. (zur Objektauswahl), und S. 98 ff., insbesondere S. 110 f. (zur Abgrenzung der Inventargebiete). Dajcar schliesst eine Interessenabwägung bei der Objektauswahl und -abgrenzung grundsätzlich aus und fordert für alle Bundesinventare eine gesetzliche Regelung der Auswahl- und Abgrenzungskriterien; ähnlich auch Leimbacher, Rechtsgutachten, S. 94 ff.

33) Vgl. dazu oben Abschnitt I/A mit Hinweis auch auf die abgeschwächte Bedeutung im Bereich der kantonalen und kommunalen Aufgabenerfüllung; vgl. neuerdings auch prägnant Tschannen/Mösching, S. 7 ff., insbesondere S. 22 (Bundesinventare nach Art. 5 NHG als Methode zur Priorisierung öffentlicher Schutzinteressen).

Hieraus ergibt sich, dass zwar geringfügige Eingriffe in ein entsprechendes Bundesinventarobjekt bei der Erfüllung von Bundesaufgaben grundsätzlich zulässig sind, soweit hierfür ein überwiegendes Interesse geltend gemacht werden kann und der Zustand des Schutzobjekts unter dem Gesichtspunkt des Natur- und Heimatschutzes insgesamt nicht verschlechtert wird, dass aber ein weiter gehender Eingriff in das betreffende Schutzobjekt nur zulässig ist, wenn an dem Eingriffsvorhaben ein gleich- oder höherwertiges Interesse von ebenfalls nationaler Bedeutung besteht.[34] Über die Zulässigkeit entsprechender Eingriffe ist nach dem Konzept des NHG in den nachfolgenden Planungs- und Bewilligungsverfahren, insbesondere in den für die betreffenden Vorhaben massgebenden Plangenehmigungs- bzw. Baubewilligungsverfahren, zu entscheiden.[35] Falls eine erhebliche Beeinträchtigung eines Inventarobjekts droht oder sich im Zusammenhang mit dem Projekt grundsätzliche Fragen stellen, muss aufgrund von Art. 7 Abs. 2 NHG im Plangenehmigungs- bzw. Baubewilligungsverfahren ein obligatorisches Gutachten der zuständigen Fachkommission des Bundes (Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission [ENHK] bzw. Eidgenössische Kommission für Denkmalpflege [EKD]) eingeholt werden. Gemäss Art. 7 Abs. 1 NHG entscheidet im Fall der Bewilligungszuständigkeit einer Bundesbehörde das zuständige Fachamt des Bundes bzw. bei Bewilligungszuständigkeit einer kantonalen Behörde die kantonale Natur- und Heimatschutzfachstelle, ob ein Kommissionsgutachten erforderlich ist.[36]

Im Bereich der kantonalen und kommunalen Aufgabenerfüllung sind die Bundesinventare nach Art. 5 NHG aufgrund des bundesgerichtlichen Grundsatzentscheid Rüti[37] von den Kantonen und Gemeinden zu berücksichtigen. Die Berücksichtigungspflicht gilt namentlich für die Richt- und Nutzungsplanung, wobei den betreffenden Gemeinwesen sowohl bei der planerischen Berücksichtigung als auch bei der nachfolgenden Bewilligung von Eingriffsvorhaben im eigenen Aufgabenbereich hinsichtlich der Interessenabwägung ein grösserer Spielraum zukommt als bei der Erfüllung von Bundesaufgaben.[38]

34) Vgl. dazu Rausch/Marti/Griffel, Rz. 554 ff., Empfehlung ARE/ASTRA/BAFU/BAK, S. 5 f. (mit Synopsis) und eingehend Tschannen/Mösching, S. 14 ff. (zu den unterschiedlichen Eingriffsarten) sowie S. 18 ff. (zum Abwägungsverfahren und zu den Eingriffsinteressen von ebenfalls nationaler Bedeutung); kritisch gegenüber der Unterscheidung verschiedener Eingriffsarten Dajcar, S. 128 ff.
35) Vgl. dazu auch Rausch/Marti/Griffel, Rz. 546 ff., Dajcar, S. 146, und Tschannen/Mösching, S. 17.
36) Vgl. Rausch/Marti/Griffel, Rz. 553, Dajcar, S. 127, und Tschannen/Mösching, S. 17.
37) Vgl. dazu oben Abschnitt I/A/3.
38) Vgl. dazu Jud, S. 9 ff., und neuerdings eingehend die Empfehlung ARE/ASTRA/BAFU/BAK.

C. Verfahren und Rechtsschutz beim Erlass von Bundesinventaren nach Art. 5 NHG

1. Erlass der Inventare

a) Massgebendes Erlassverfahren

Gemäss Art. 5 Abs. 1 NHG erstellt der Bundesrat nach Anhörung der Kantone die entsprechenden Inventare der Objekte von nationaler Bedeutung, wobei er sich auf bestehende Inventare von staatlichen Institutionen und privaten Fachorganisationen stützen kann. Wie erwähnt, hat der Bundesrat bei allen Inventaren die Erlassform der Verordnung gewählt.[39] Vorbereitet wurden alle drei bisher erlassenen Bundesinventare nach Art. 5 NHG von Sachverständigen aufgrund bisher bestehender Inventare (BLN) bzw. nach einer bestimmten, von den eingesetzten Fachleuten festgelegten wissenschaftlichen Methode (ISOS und IVS).[40] Federführend ist innerhalb der Bundesverwaltung für das BLN das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) bzw. das Bundesamt für Umwelt (BAFU), für das ISOS das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) bzw. das Bundesamt für Kultur (BAK) und für das IVS das UVEK bzw. das Bundesamt für Strassen (ASTRA).[41] Um mögliche Differenzen frühzeitig zu bereinigen, führen die zuständigen Bundesämter nach den heute geltenden Vorschriften zu den Inventarentwürfen ein Ämterkonsultationsverfahren bei den mitinteressierten Dienststellen durch.[42] Gemäss Art. 25 Abs. 1 lit. c NHV müssen Inventarentwürfe auch den eidgenössischen Fachkommissionen ENHK und EKD zur Stellungnahme unterbreitet werden.[43] Erforderlich ist sodann aufgrund von Art 5 Abs. 1 NHG eine Anhörung der betroffenen Kantone, nicht aber der Gemeinden. Ein Einverständnis des Standortkantons mit dem Inventarentwurf ist nicht erforderlich, doch erfolgt die Erarbeitung der Inventare regelmässig in Zusammenarbeit mit den Kantonen bzw. deren Fachstellen.[44] Aufgrund der bestehenden Vernehmlassungsvorschriften ist sodann beim Erlass neuer Inventare und wohl auch bei wichtigen Revisionen von Inventarverordnungen ein öffentliches Anhörungsverfahren (Vernehmlassungsverfahren mit beschränktem Adressatenkreis) durchzuführen.[45] Nach Durchführung der Anhörung und Bereinigung der Differenzen im Rahmen der Ämterkonsultation geht das Geschäft als Antrag des zuständigen Departements an den Bundesrat, wobei gleichzeitig das Mitberichtsverfahren bei den andern Departementen und bei der Bundeskanzlei eingeleitet wird. Der Bundesrat entscheidet anschliessend über das Inventar bzw. die Inventarverordnung oder deren Änderung und setzt die neue Regelung in Kraft.[46]

39) Vgl. dazu oben bei Anm. 21.
40) Vgl. dazu Dajcar, S. 69 ff., Leimbacher, Komm. NHG, Art. 5 Rz. 24, Heusser-Keller, S. 3 ff.
41) Vgl. Art. 2 VBLN, Art. Art. 2 VISOS, Art. 3 Abs. 2 VIVS und dazu Dajcar, S. 6 ff.
42) Art. 4 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV; SR 172.010.1); vgl. dazu auch Gesetzgebungsleitfaden BJ, Modul Verordnung, Ziff. 7.1.
43) Vgl. dazu Dajcar, S. 117; vgl. für das ISOS auch Heusser-Keller, S. 7.
44) Vgl. dazu Dajcar, S. 112 ff., und Marti, Bundesinventare, S. 639; für das ISOS insbesondere Heusser-Keller, S. 6 f.
45) Vgl. Art. 10 des Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren vom 18. März 2005 (VIG; SR 172.061) und dazu Dajcar, S. 112 sowie – im einzelnen präziser – Gesetzgebungsleitfaden BJ, Modul Verordnung, Ziff. 6.2. und 6.6. Als Beispiel kann das am 11. Mai 2007 eröffnete Anhörungsverfahren zum VIVS-Entwurf dienen.
46) Vgl. dazu auch Art. 5 RVOV und Gesetzgebungsleitfaden BJ, Modul Verordnung, Ziff. 7.2. und als Beispiel den Antrag des EDI an den Bundesrat betreffend die Revision der VISOS vom November 2012.

b) Vergleich mit dem Sachplan- und Konzept-Erlassverfahren

Im Unterschied zum dargestellten Verordnungserlassverfahren bestehen für den Erlass von Sachplänen und Konzepten des Bundes in Art. 13 RPG[47] und namentlich in Art. 14 ff. RPV weiter gehende detaillierte Vorschriften. So regelt Art. 14 RPV Zweck und Inhalt dieser Instrumente, wobei auf die erforderliche planerische Interessenabwägung und Prioritätenfestlegung hinsichtlich der Umsetzung hingewiesen wird. Die Art. 15 und 16 RPV enthalten formelle und materielle Anforderungen an Sachpläne und Konzepte und deren Begründung, namentlich hinsichtlich Darstellung der räumlichen Aussagen, Unterscheidung von Kategorien derselben (Ausgangslage, Vororientierung, Zwischenergebnis, Festlegung), Bedarfsprüfung, Suche nach Alternativstandorten und Compliance (Raum- und Umweltverträglichkeit; allgemeine Rechtskonformität). Art. 17 RPV befasst sich mit der Erarbeitung und Anpassung von Sachplänen und Konzepten, bei welcher dem Bundesamt für Raumentwicklung insofern eine besondere Rolle zukommt, als es bei räumlichen Konflikten zwischen den Bundesstellen sowie zwischen Bund und Kantonen zu vermitteln und zuhanden des antragstellenden Departements zu prüfen hat, ob die rechtlichen Voraussetzungen für den Plan- bzw. Konzepterlass erfüllt seien (Abs. 2). Die weiteren Artikel regeln die Zusammenarbeit und den frühzeitigen Einbezug von Behörden und Trägern öffentlicher Aufgaben aller Stufen im Inland und im benachbarten Ausland (Art. 18 RPV), die Anhörung der Kantone und Gemeinden sowie die Information und Mitwirkung der Bevölkerung (Art. 19 RPV), die Bereinigung der Entwürfe mit den Kantonen, inkl. Vorbehalt des förmlichen Bereinigungsverfahrens (Art. 20 RPV), sowie die Verabschiedung durch den Bundesrat unter Hinweis auf dessen planerische Prüfungspflichten (Art. 21 RPV).

Das Verfahren für den Erlass von Sachplänen und Konzepten zeichnet sich somit gegenüber dem Inventarerlassverfahren namentlich durch detaillierte Anforderungen an die Durchführung und Darlegung der erforderlichen planerischen Interessenabwägungen und das Zusammenwirken und die Abstimmen mit andern Planungsträgern aus, was in der Praxis einen grossen materiellen und zeitlichen Aufwand bewirkt. Beim Inventarerlassverfahren entfallen demgegenüber besondere Abwägungs- und Abstimmungspflichten und entsprechende Begründungsanforderungen. Es ist kein öffentliches Mitwirkungsverfahren nach Art. 4 RPG erforderlich. Dem Bundesamt für Raumentwicklung kommt keine besondere Vermittlungs- und Prüfungszuständigkeit zu; vielmehr ist es lediglich im Rahmen der Ämterkonsultation anzuhören. Ebenso entfällt ein förmliches Bereinigungsverfahren im Verhältnis Bund–Kantone.[48] Diese sich aus der geltenden Gesetzgebung ergebenden Unterschiede im Erlass-Verfahren machen aber durchaus Sinn. Bei der Festsetzung der Bundesinventare ist nach dem bisherigen System bzw. Schutzkonzept des NHG – anders als beim Erlass von Sachplänen und Konzepten – keine eigentliche planerische Interessenabwägung durchzuführen. Vielmehr soll eine Inventarisierung nach einheitlichen objektiven (wissenschaftlichen) Kriterien erfolgen, während eine Interessenabwägung zwischen entgegenstehenden Schutz- und Nutzungsinteressen erst in den nachfolgenden Planungs- und Bewilligungsverfahren vorzunehmen ist, was auch eine öffentliche Mitwirkung entbehrlich macht.[49]

47) Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979 (SR 700).
48) Vgl. dazu Marti, Bundesinventare, S. 638 ff.
49) Vgl. in diesem Sinne namentlich auch Dajcar, S. 68 ff., 98 ff., 117 f.

c) Unterschiedlicher Aufbau der Inventarverordnungen

Die drei bisher gestützt auf Art. 5 Abs. 1 NHG erlassenen Inventarverordnungen sind im Übrigen recht unterschiedlich aufgebaut: Die VBLN und die VISOS enthalten nur einige wenige Artikel, in denen sie insbesondere auf die in einem Anhang publizierte Liste der Schutzobjekte hinweisen und für die Umschreibung der einzelnen Objekte und deren kartografische Darstellung und Illustrierung auf separate Publikationen verweisen. Die VIVS enthält demgegenüber neben Zuständigkeitsvorschriften und Begriffsbestimmungen auch Vorschriften über Schutzziele und die Zulässigkeit von Eingriffen in Schutzobjekte; für die einzelnen Schutzobjekte verweist sie in Art. 4 auf die Homepage des ASTRA.[50]

2. Änderung der Inventare (Objektlisten und -umschreibungen)

a) Massgebendes Änderungsverfahren

Die einmal festgesetzten Bundesinventare bzw. die entsprechenden Objektlisten und Objektumschreibungen gelten nicht für alle Zeit. Vielmehr hält Art. 5 Abs. 2 NHG ausdrücklich fest, die Inventare seien nicht abschliessend; sie seien regelmässig zu überprüfen und zu bereinigen (sog. Inventar-Revision). Hinsichtlich der Kompetenzordnung hält Art. 5 Abs. 2 NHG fest, der Bundesrat entscheide über die Aufnahme, die Abänderung oder die Streichung von Objekten nach Anhören der Kantone; diese könnten auch von sich aus eine Überprüfung beantragen. Hieraus ergibt sich, dass über die Änderung der Bundesinventare bzw. der entsprechenden Objektlisten und Objektumschreibungen grundsätzlich im gleichen Verfahren zu entscheiden ist, wie bei der Inventarfestsetzung. Es kann dazu auf das oben Gesagte verwiesen werden.[51] Immerhin ist darauf hinzuweisen, dass im Falle des ISOS und des IVS die zuständigen Departemente (das EDI beim ISOS und das UVEK beim IVS) ermächtigt wurden, über Neuumschreibungen von veränderten Objekten (ISOS) bzw. über geringfügige Änderungen der Umschreibung von Objekten, nicht aber über Neuaufnahmen oder die Streichungen von Objekten, selber zu entscheiden.[52] Bei solchen Departementsentscheiden ergeben sich keine Änderungen am eigentlichen Verordnungstext, sondern lediglich bei den gesondert publizierten Objektumschreibungen. Nach den geltenden Gesetzgebungsrichtlinien muss aber auch bei Verordnungsänderungen, für welche ein Departement zuständig ist, ein Ämterkonsultationsverfahren nach Art. 4 RVOV durchgeführt werden, was auch für Departementsentscheide nach Art. 3 VISOS und Art. 5 Abs. 2 VIVS gelten dürfte.[53] Ein öffentliches Anhörungsverfahren i.S.v. Art. 10 VIG muss dagegen weder bei Änderungen der Objektlisten noch der Objektumschreibungen durchgeführt werden; vielmehr genügt die in Art. 5 Abs. 2 NHG vorgeschriebene Anhörung der Kantone.[54]

50) Vgl. dazu auch Dajcar, S. 62 f.
51) Vgl. dazu Abschnitt I/C/1/a.
52) Art. 3 VISOS; Art. 5 Abs. 2 VIVS; vgl. dazu auch Dajcar, S. 65.
53) Vgl. Gesetzgebungsleitfaden BJ, Modul Verordnung, Ziff. 7.1 und 7.2.
54) Vgl. Gesetzgebungsleitfaden BJ, Modul Verordnung, Ziff. 6.2, und als Beispiel den Antrag des EDI an den Bundesrat betreffend die Revision der VISOS vom November 2012.

b) Voraussetzungen einer Inventaränderung

Heikler ist die Frage, unter welchen Voraussetzungen ein in Form einer Verordnung erlassenes Bundesinventar abgeändert werden darf bzw. muss. Generell-abstrakte Rechtsnormen können grundsätzlich jederzeit geändert werden. Die hier zur Diskussion stehenden Inventarverordnungen enthalten jedoch in den Anhängen bzw. durch Verweisung auf eine elektronische Datensammlung im Fall des IVS eine Liste von Schutzobjekten und deren Umschreibung. Hierbei handelt es sich um Rechtsinstitute, die nicht einfach einzuordnen sind. Am ehesten können sie mit Schutzverfügungen in der Form der Allgemeinverfügung oder allenfalls mit Raumplänen verglichen werden.[55] Sowohl Allgemeinverfügungen als auch Raumpläne können geändert werden, wie dies auch Art. 5 Abs. 2 NHG auch für die Bundesinventare ausdrücklich vorsieht. Schutzverfügungen im Bereich des Natur- und Heimatschutzes können mangels besonderer Vorschriften nach den Grundsätzen über den Widerruf von Verwaltungsakten geändert werden. Danach können Verwaltungsakte, die wegen wesentlicher Änderung der tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse dem Gesetz nicht oder nicht mehr entsprechen, grundsätzlich widerrufen werden. Der Widerruf ist allerdings nur zulässig, wenn eine allgemeine Interessen- bzw. Wertabwägung ergibt, dass das Interesse an der richtigen Durchsetzung des objektiven Rechts dasjenige an der Wahrung der Rechtssicherheit bzw. am Vertrauensschutz überwiegt. Dem Postulat der Rechtssicherheit kommt insbesondere dann erhöhte Bedeutung oder gar der Vorrang zu, wenn die frühere Verfügung ein subjektives Recht begründet hat, von der eingeräumten Befugnis bereits Gebrauch gemacht worden ist oder die sich gegenüberstehenden Interessen in einem vorangegangenen Verfahren umfassend geprüft wurden. Dies trifft in der Regel bei Schutzverfügungen in Form der Allgemeinverfügung nicht zu. Das Bundesgericht lässt eine Änderung von Schutzverfügungen daher bei wesentlicher Veränderung der tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse zu, wobei blosse finanzielle Folgen einer Verfügung hierfür nicht genügen, soweit nicht eine eigentliche Notlage des Gemeinwesens besteht.[56] Auch Nutzungspläne, mit welchen die Zusammenstellungen und Umschreibungen von Schutzobjekten in Bundesinventaren nach Art. 5 NHG in gewissem Sinn verglichen werden können, sind bei erheblicher Änderung der Verhältnisse zu überprüfen und anzupassen.[57]

Erforderlich für eine Änderung der Objektlisten und -umschreibungen der Bundesinventare ist daher eine wesentliche Änderung der tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse. Solange die Rechtsgrundlagen für die Inventarisierung nicht ändern, dürften namentlich neue Erkenntnisse im Bereich des Natur- und Heimatschutzes[58] oder veränderte tatsächliche Verhältnisse die Zulässigkeit einer Inventaränderung begründen.[59] Allerdings kann die Verschlechterung von Inventarobjekten allein als Grund für eine Inventaränderung kaum herbeigezogen werden, da die Verletzung von Schutzpflichten nicht belohnt, sondern zunächst nötigenfalls die in den gesetzlichen Vorschriften vorgesehenen Verbesserungsmassnahmen geprüft werden müssen.[60] Da die Inventare gemäss Art. 5 Abs. 2 NHG regelmässig zu überprüfen und zu bereinigen sind, sollten sie nach einer gewissen Zeit einer vollständigen Überprüfung (einer sog. Inventar-Revision) unterzogen werden, wie dies auch bei den Nutzungsplänen vorgesehen ist. Während bei den Nutzungsplänen, deren Bauzonen auf einen Horizont von 15 Jahren ausgerichtet sind, von einem entsprechenden Zeitraum ausgegangen wird, dürfte bei den Bundesinventaren eine Überprüfung und Bereinigung innert 25 bis 30 Jahren genügen, um der Entwicklung der wissenschaftlichen Erkenntnisse und der tatsächlichen Verhältnisse Rechnung zu tragen.[61]

55) Vgl. dazu Dajcar, S. 191, und Marti, Bundesinventare, S. 628, je m.w.H.
56) Bundesgerichtsurteil 1C_300/2011 vom 3. Februar 2012 E. 3; Leitsätze publiziert in ZBl 2012, S. 680 ff. (mit Anmerkungen).
57) Vgl. Art. 21 Abs. 2 RPG.
58) Hierunter können gemäss Leimbacher, Komm. NHG, Art. 5 Rz. 26 auch neue Schutzprioritäten fallen.
59) Vgl. Marti, Bundesinventare, S. 641 f., und in diesem Sinne nun ausdrücklich Art. 5 Abs. 1 Satz 1 VIVS; vgl. dazu auch Leimbacher, Komm. NHG, Art. 5 Rz. 25 f., und Waldmann, S. 156 f. (Letzterer mit Hinweisen auch zur besonderen Situation bei den Moor- und Moorlandschaften von nationaler Bedeutung aufgrund des besonderen verfassungsmässigen Schutzes).
60) Vgl. dazu auch Marti, Bundesinventare, S. 642, und Dajcar, S, 85 f.
61) Vgl. nun ausdrücklich Art. 5 Abs. 1 Satz 2 VIVS (vollständige Überprüfung innert 25 Jahren).

c) Antragsrecht für Inventaränderungen

Ein Antragsrecht für Inventaränderungen und -ergänzungen kommt einerseits aufgrund der verwaltungsinternen Zuständigkeit dem federführenden Departement bzw. Bundesamt und aufgrund der ausdrücklichen Vorschrift von Art. 5 Abs. 2 NHG auch dem betroffenen Kanton, nicht aber den einzelnen Gemeinden zu.[62] Fraglich ist, inwieweit im Falle einer Inventar-Revision im Rahmen der Ämterkonsultation andere Bundesämter eine Ausweitung der Revision auf unveränderte Inventarelemente verlangen können.[63] Aufgrund der für das ISOS festgelegten wissenschaftlichen Methode der Erarbeitung muss jedenfalls verlangt werden, dass alle Änderungen des ISOS (Pläne, Listen, Perimeter, Bewertungen der einzelnen Elemente etc.) zunächst das wissenschaftliche Bewertungsverfahren durchlaufen.[64] Sofern auf Intervention eines andern Bundesamts hin die Bereinigung auf weitere Teile eines ISOS-Ortsbildes ausgedehnt werden soll, müsste somit zunächst eine Rückweisung des Geschäfts an den ISOS-Bewertungsausschuss erfolgen.

3. Rechtliches Gehör und Rechtsschutz im Inventarerlass- und -änderungsverfahren

a) Rechtliches Gehör

Die Bundesinventare nach Art. 5 NHG werden – wie dargestellt – in einem Rechtsetzungsverfahren als Verordnungen des Bundesrates erlassen.[65] Dementsprechend besteht für die betroffenen Grundeigentümer, aber auch für die betroffenen Gemeinden nach herrschender Auffassung kein Anspruch auf rechtliches Gehör im Zusammenhang mit dem Erlass oder der Änderung eines Bundesinventars, was deshalb nicht unproblematisch ist, weil der Einbezug in ein Bundesinventar bzw. die Festsetzung entsprechender Schutzzielsetzungen für die betroffenen Grundeigentümer und Gemeinden im Hinblick auf künftige Vorhaben durchaus von erheblicher Bedeutung sein kann.[66] Vor dem Erlass oder der Änderung von Bundesinventaren zwingend angehört werden muss jedoch aufgrund von Art. 5 NHG der betroffene Kanton. Insofern besteht ein Unterschied zu Sachplänen und Konzepten, für welche sich aus Art. 4 RPG die Pflicht ergibt, die Bevölkerung über entsprechende Planungsvorhaben zu informieren und ihr Gelegenheit zur Mitwirkung (durch Eingabe von Stellungnahmen) zu geben.

Immerhin muss jedoch beim Erlass eines neuen Inventars oder bei wichtigen Verordnungsänderungen (nicht aber bei blosser Änderung der Objektlisten und Objektumschreibungen) ein öffentliches Anhörungsverfahren durchgeführt werden, in dessen Rahmen sich die betroffenen Privaten und Gemeinden ebenfalls äussern können[67], was aber – im Unterschied zum rechtlichen Gehör, jedoch entsprechend der Rechtslage bei der öffentlichen Mitwirkung nach Art. 4 RPG – nicht mit einem Anspruch auf materielle Behandlung der erhobenen Einwände verbunden ist.[68] Obwohl mangels Anwendbarkeit von Art. 4 RPG keine Pflicht zur öffentlichen Mitwirkung besteht und eine solche angesichts des primär wissenschaftlichen Charakters der Inventarisierung auch nicht unproblematisch wäre, stellt sich doch die Frage, ob namentlich zur Verbesserung der Akzeptanz der Bundesinventare nicht doch in jedem Fall eine Information der Bevölkerung vor dem Inventarerlass bzw. der Inkraftsetzung einer Inventaränderung erfolgen sollte.[69]

62) Vgl. auch Leimbacher, Komm. NHG, Art. 5 Rz. 26.
63) Gemäss Auskunft von Sektionschef Oliver Martin wird vor der Auftragserteilung zur Überprüfung bestimmter Ortsbilder kein Ämterkonsultationsverfahren durchgeführt.
64) Vgl. dazu oben Abschnitt I/B/1.
65) Vgl. dazu oben Abschnitt I/C/1/a.
66) Vgl. zur Frage der Gehörswahrung im Rechtsetzungsverfahren Art. 29 Abs. 2 BV und dazu Steinmann, Komm. BV, Art. 29 Rz. 22; zur (nicht völlig klaren) Natur entsprechender Eigentumsbeschränkungen Marti, Bundesinventare, S. 632 f.; zur Problematik des erst nachträglichen Rechtsschutzes auch nachfolgend Abschnitt I/C/3/b. Eine Pflicht zur vorgängigen Anhörung der Grundeigentümer (durch die Kantone) besteht nach der Sondervorschrift von Art. 23 Abs. 3 Satz 2 NHG für das Moorlandschaftsinventar.
67) Vgl. dazu oben Abschnitt I/C/1/a, 2/a.
68) Vgl. dazu auch Muggli, Komm. RPG, Art. 4 Rz. 24 f.
69) Vgl. in diesem Sinne Marti, Bundesinventare, S. 640, Dajcar, S. 117 f., und nachfolgend die Antwort auf Frage 6.

b) Rechtsschutz

Als formelle Verordnungen des Bundesrats können die Bundesinventare bzw. deren Änderungen auch nicht direkt beim Bundesgericht angefochten werden.[70] Möglich ist jedoch eine akzessorische Prüfung in einem Anwendungsfall (in einem Plangenehmigungs- bzw. Baubewilligungsverfahren; eventuell in einem vorgängigen Nutzungsplanverfahren), zumal Bundesratsverordnungen nicht unter das Anwendungsgebot von Art. 190 BV fallen. Das Bundesgericht hat denn auch schon verschiedentlich eine entsprechende akzessorische Prüfung von Inventarverordnungen vorgenommen und hierbei vor allem zur Abgrenzung von Schutzgebieten Stellung genommen. Es hat hierbei allerdings stets betont, dem Bundesrat stehe bei der Abgrenzung der Schutzgebiete von Bundesinventaren ein Ermessens- und Beurteilungsspielraum zu, in welchen das Gericht nicht ohne Not eingreife, wobei aber im Moor- und Moorlandschaftsschutz aufgrund des besonderen verfassungsmässigen Schutzes ein engerer Beurteilungsspielraum des Bundesrats bestehe. Das Gericht könne und müsse prüfen, ob dieser Beurteilungsspielraum dem Zweck des Gesetzes entsprechend und im Sinne des verfassungsmässigen Moor- und Moorlandschaftsschutzes wahrgenommen worden sei, und dürfe auch einschreiten, wenn der Bundesrat von einem falschen Sachverhalt ausgegangen sei. Dagegen dürfe es nicht eine vertretbare Abgrenzung einer Moorlandschaft durch eine andere ersetzen.[71] Wie bereits erwähnt, gesteht das Bundesgericht dem Bundesrat demgegenüber im Bereich der Bundesinventare nach Art. 5 NHG, für welche im Gesetz selber keine ausformulierten Schutzkriterien bestehen, einen relativ weiten Ermessens- und Beurteilungsspielraum zu, in welchen es bisher noch kaum je eingegriffen hat.[72]

Die erst nachträgliche und von der Kognition her eingeschränkte gerichtliche Überprüfung der Inventarverordnungen hinsichtlich Auswahl und Abgrenzung der Schutzobjekte erscheint angesichts der Tragweite der entsprechenden Inventaranordnungen problematisch, ist aber systembedingt (keine Direktanfechtung von Bundesratsverordnungen) und hängt auch mit der offenen Umschreibung der Schutzobjekte zusammen, welche namentlich im Bereich des BLN und grundsätzlich auch des ISOS besteht und unter dem Aspekt des Legalitätsprinzips nicht unproblematisch erscheint.[73] Hinsichtlich des Anfechtungsrechtsschutzes würde sich im Übrigen auch bei einer Behandlung der Bundesinventare als Konzepte oder Sachpläne des Bundes zumindest für private Betroffene keine grundlegende Änderung ergeben, da Konzepte und Sachpläne des Bundes aus anderen Gründen (wegen der blossen Behördenverbindlichkeit) jedenfalls von betroffenen Privaten und beschwerdebefugten ideellen Organisationen nicht direkt angefochten werden können.[74] Allenfalls können sich aber Kantone und Gemeinden, wenn sie in ihrem Autonomiebereich betroffen sind, gegen Konzepte und Sachpläne des Bundesrats mit öffentlich-rechtlicher Beschwerde beim Bundesgericht wehren.[75] Den Kantonen steht überdies beim Erlass von Konzepten und Sachplänen das förmliche Bereinigungsverfahren nach Art. 12 RPG offen.[76]

70) Art. 189 Abs. 4 BV; Art. 82 BGG (e contrario); vgl. dazu auch Dajcar, S. 120, und zur Rechtslage vor Inkrafttreten des BGG Marti, Bundesinventare, S. 643.
71) Vgl. aus der neuesten Zeit BGE 138 II 281 E. 5.4 (Zürcher Oberlandautobahn) m.w.H.; zur akzessorischen Überprüfung von Bundesinventaren auch Marti, Bundesinventare, S. 644 f., und Dajcar, S. 120 ff.
72) Vgl. dazu oben Abschnitt I/B/2 und dazu auch Marti, Bundesinventare, S. 644 f., sowie Dajcar, S. 121 ff., die für das IVS aber auf die massgebenden Legaldefinitionen in der VIVS verweist, welche Prüfungsmasstab zu bilden hätten.
73) Vgl. dazu auch die Hinweise oben bei Anm. 26 ff.
74) Vgl. Bühlmann, Komm. RPG, Art. 13 Rz. 43; zur Rechtslage vor Inkrafttreten des BGG auch Marti, Bundesinventare, S. 643.
75) Vgl. dazu Bühlmann, Komm. RPG, Art. 13 Rz. 43.
76) Vgl. dazu bereits oben Abschnitt I/C/1/b.

Hieraus ergibt sich, dass die Behandlung der Bundesinventare als Sachpläne und Konzepte höchstens für Kantone und Gemeinden, nicht aber für private Betroffene eine Verbesserung im Rechtsschutz, namentlich eine frühzeitige Anfechtungsmöglichkeit ergeben würde. Eine abschliessende Klärung strittiger Schutz- bzw. Nutzungsfragen kann aber auch bei Konzepten und Sachplänen in dieser frühen Konkretisierungsstufe nicht erreicht werden, zumal insbesondere die betroffenen Grundeigentümer und beschwerdebefugte Natur- und Umweltorganisationen sich in diesen Verfahren noch nicht beteiligen, sondern erst in Nutzungsplanverfahren und konkreten Planungs- und Baubewilligungsverfahren Parteistellung erhalten können. Diese Rechtsschutzordnung lässt sich insoweit begründen, als lediglich behördenverbindliche Planungsakte wie Konzepte und Sachpläne keinen allgemeinverbindlichen Entscheid über eine raumwirksame Aufgabe darstellen, sondern allein die räumlichen öffentlichen Interessen daran benennen, ohne sich zu den privaten und den übrigen öffentlichen Interessen zu äussern, die für die betreffende Aufgabe ebenfalls zu berücksichtigen sind.[77]

77) Vgl. dazu Hänni, S. 522 ff. (zur Richtplanung allgemein) und Bühlmann, Komm. RPG, Art. 13 Rz. 45 ff., insbesondere Rz. 53 (zu Sachplänen und Konzepten insbesondere).

D. Das ISOS als Bundesinventar nach Art. 5 NHG

Das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) ist ein Bundesinventar i.S.v. Art. 5 NHG, welches der Bundesrat durch den Erlass der VISOS am 9. September 1981 geschaffen hat. Die generell-abstrakten Normen der VISOS sind bisher nur einmal geändert worden (Einfügung von Art. 4a [Berücksichtigungspflicht bei der kantonalen Aufgabenerfüllung] mit dem Erlass der VIVS am 14. April 2010).[78] Die Objektliste im Anhang der VISOS ist inzwischen aber verschiedentlich ergänzt, geändert und bereinigt worden,[79] zuletzt durch die Änderung vom 7. November 2012, welche auf den 1. Dezember 2012 in Kraft trat.[80]

Das ISOS umfasst heute (Stand 1. Dezember 2012) 1282 Ortsbilder von nationaler Bedeutung – in der Regel Dauersiedlungen mit mindestens 10 Hauptbauten, die auf der Siegfriedkarte vermerkt und auf der Landeskarte mit Ortsbezeichnungen versehen sind. Sämtliche im ISOS aufgenommenen Ortsbilder wurden im kantonalen und regionalen Vergleich durch Vertreter von Bund, Kantonen und durch Mitglieder des sog. ISOS-Bewertungsausschusses – ein von Fachleuten zusammengesetztes Gremium – geprüft und je nach Siedlungsgattung (Stadt, Kleinstadt/Flecken, verstädtertes Dorf, Dorf, Weiler, Spezialfall) bewertet. Für die nationale Bedeutung des Ortsbildes sind topografische, räumliche und architekturhistorische Qualitäten ausschlaggebend: Das ISOS beurteilt die Ortsbilder in ihrer Gesamtheit bzw. nicht aufgrund der Qualität von einzelnen Bauten, sondern nach dem Verhältnis der Bauten untereinander sowie der Qualität der Räume zwischen den Häusern (Plätze und Strassen, Gärten und Parkanlagen) und dem Verhältnis der Bebauung zur Nah- und Fernumgebung.[81] Zu beachten ist, dass das Bundesinventar durch die Listen der Ortsbilder von regionaler und lokaler Bedeutung ergänzt wird. Diese Ortsbilder wurden im Rahmen der Erstinventarisierung anhand der ISOS-Methode aufgenommen. Sie sind nicht Teil des Bundesinventars und entfalten dementsprechend keine Rechtswirkungen im Sinne des NHG.[82]

78) AS 2010, S. 1593 ff.
79) Vgl. dazu die Hinweise in der Fussnote zum Anhang der VISOS.
80) AS 2012, S. 6081 ff.; vgl. dazu auch Medienmitteilung des Bundesrats vom 7. November 2012.
81) Vgl. dazu ISOS in Kürze und Empfehlung ARE/ASTRA/BAFU/BAK, S. 12.
82) Siehe ISOS in Kürze; Empfehlung ARE/ASTRA/BAFU/BAK, S. 12.

Das ISOS geht vom heutigen Baubestand aus und ist eine Momentaufnahme in einem Entwicklungsprozess. Bei der Inventarisierung werden die Ortsbilder in Ortsteile (Gebiete, Baugruppen, Umgebungszonen und Umgebungsrichtlinien) aufgeschlüsselt. Jedem Ortsteil wird ein Erhaltungsziel zugeteilt (Erhalten der Substanz, der Struktur oder des Charakters für die bebauten Gebiete und Erhalten der Beschaffenheit der Eigenschaften für die Umgebungen). Das Erhaltungsziel soll Vorschläge zum Bewahren und Gestalten verbinden. Die Umsetzung der Erhaltungsziele soll sicherstellen, dass die wertvollen Eigenheiten des Ortsbildes – und damit seine nationale Bedeutung – ungeschmälert 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.[83] Anzahl, Umfang und Forderung nach Vergleichbarkeit der Ortsbilder haben im Übrigen dazu geführt, dass das ISOS ausschliesslich die äusseren Erscheinungsmerkmale der Bebauung erfassen kann. Das Bundesinventar berücksichtigt keine nutzungsmässigen, ökonomischen, soziologischen oder politischen Gesichtspunkte, ausser wenn sich diese Aspekte baulich eindeutig im Siedlungsbild niedergeschlagen haben. Auch Zonenpläne werden vernachlässigt; unterschiedlicher Stand, voneinander abweichende kantonalen Gesetzgebungen und ungleiche Gültigkeitsdauer hätten gesamtschweizerische ein verfälschtes Bild ergeben.[84]

Das Bundesinventar wurde bisher in 22 Kantonen überprüft, bereinigt und schliesslich in Buchform publiziert.[85] Seit Februar 2012 ist das ISOS auch als georeferenziertes Punktinventar auf www.geo.admin.ch zugänglich. Die detaillierten Angaben zu jedem Ortsbild sind auf der Webseite als PDF erhältlich. Vorgesehen ist eine halbjährlich erfolgende Aktualisierung.[86] Hinsichtlich der Aufnahme der Ortsbilder hat sich 2010 eine Änderung ergeben. Am 31. März 2010 wurde das Büro für das ISOS, welches unter der Leitung von Sibylle Heusser seit 1973 für die Erstellung des Inventars beauftragt war, aufgelöst. Seit dem 1. April 2010 liegt die Gesamtleitung beim BAK, Sektion Heimatschutz und Denkmalpflege. Die technische Erarbeitung des ISOS hat die Firma «inventare.ch GmbH» übernommen, wobei Sibylle Heusser das BAK weiterhin im Rahmen eines Beratermandats unterstützt.[87] Das BAK erstellt im Übrigen zur Zeit in Zusammenarbeit mit einer Arbeitsgruppe eine neue Aufnahme- und Darstellungsmethode, welche im Rahmen der nächsten Überprüfung des Bundesinventars ab 2014 angewandt werden soll (Projekt ISOS II).[88]

83) Vgl. dazu ISOS in Kürze und Empfehlung ARE/ASTRA/BAFU/BAK, S. 12 f.
84) Vgl. ISOS in Kürze sowie «Die 4 Grundregeln» und «Die 18 Kernsätze», abrufbar unter www.bak,admin.ch/isos.
85) Vgl. «Die ISOS-Bände: Ortsbilder von nationaler Bedeutung» (abrufbar unter www.bak.admin.ch/isos).
86) Vgl. dazu die Medienmitteilung des BAK vom 21. Februar 2012.
87) Vgl. ISOS: Rückblick 2010, abrufbar unter www.bak.admin.ch/isos.
88) Vgl. ISOS: Rückblick 2011, abrufbar unter www.bak.admin.ch/isos.

II. Beantwortung der gestellten Fragen

Frage 1: *Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung wird dem ISOS der Charakter eines Bundeskonzepts zugesprochen. Das Verfahren zur Erarbeitung und Inkraftsetzung des ISOS ist jedoch nach Art. 5 NHG geregelt, und weicht von dem der Konzepte und Sachpläne gemäss RPG und RPV ab. Macht der Konzeptcharakter des ISOS, und namentlich die Pflicht zur Berücksichtigung des ISOS in der kantonalen Richtplanung (Art. 4a VISOS) und in der kommunalen Nutzungsplanung (BGE Rüti) eine Anpassung des Verfahrens gemäss Art. 5 NHG nötig oder wird das bestehende Verfahren dem spezifischen (Konzept-)Charakter des ISOS bereits gerecht?*

Wie in Abschnitt I/A/3 dargelegt, hat das Bundesgericht im Grundsatzentscheid Rüti lediglich hinsichtlich der bisher umstrittenen Rechtswirkungen der Bundesinventare nach Art. 5 NHG im Bereich der kantonalen und kommunalen Aufgabenerfüllung ausgeführt, die entsprechenden Bundesinventare kämen ihrer Natur nach Sachplänen und Konzepten im Sinne von Art. 13 RPG gleich, weshalb sie als besondere Form von Konzepten und Sachplänen aufgrund von Art. 6 Abs. 4 RPG in den Grundlagen der kantonalen Richtpläne und – als Folge der Behördenverbindlichkeit der Richtpläne – auch in den Nutzungsplanungen zu berücksichtigen seien.[89] Das Bundesgericht hat sich in diesem Entscheid aber weder zum erforderlichen Inhalt noch zum Erlassverfahren für Bundesinventare geäussert, welche im NHG anders geregelt sind als für Sachpläne und Konzepte nach Art. 13 RPG. Es ist denn auch in Lehre und Rechtsprechung unbestritten, dass die inhaltlichen und prozeduralen Vorschriften über Sachpläne und Konzepte (Art. 13 RPG, Art. 14–23 RPV sowie allgemeine Grundsätze des RPG) auf die Bundesinventare nach Art. 5 NHG grundsätzlich keine Anwendung finden bzw. allenfalls höchstens insoweit sinngemäss angewendet werden können, als das NHG und die Inventarverordnungen keine abweichenden Regelungen enthalten. Aus Art. 5 NHG und den gestützt darauf erlassenen Inventarverordnungen ergeben sich aber sowohl für den Erlass als auch für den Inhalt der Bundesinventare wesentliche Unterschiede gegenüber Sachplänen und Konzepten. Die Bundesinventare werden durch Verordnungen erlassen und die Auswahl und Abgrenzung der Schutzobjekte und die Bestimmung der Schutzziele ergibt sich nicht nach der Methode der planerischen Interessenabwägung, sondern durch Inventarisierung nach einer wissenschaftlichen Methode. Es bestehen daher sowohl hinsichtlich des Erlassverfahrens als auch des Inhalts wesentliche Unterschiede zu Sachplänen und Konzepten nach Art. 13 RPG, welche insoweit auch eine sinngemässe Anwendung der Vorschriften über Sachpläne und Konzepte ausschliessen. Wie in Abschnitt I/A/3 dargelegt, würde man denn auch besser nur von einer blossen Sachplan- oder Konzeptähnlichkeit der Bundesinventare nach Art. 5 NHG sprechen.

89) BGE 135 II 209, E. 2.1 (Rüti).

Auch aus der vom Bundesgericht im Urteil Rüti bestätigten Berücksichtigungspflicht der Bundesinventare nach Art. 5 NHG in der kantonalen Richtplanung und in der kommunalen Nutzungsplanung ergibt sich nichts anderes, zumal diese nun feststehende Berücksichtigungspflicht am gesetzlich vorgegebenen Charakter der Bundesinventare nicht zu ändern vermag. Die planerische Berücksichtigungspflicht setzt nicht voraus, dass die Bundesinventare in einem Planungsverfahren erlassen werden bzw. bereits auf einer planerischen Interessenabwägung beruhen. Es kann in diesem Zusammenhang auch darauf verwiesen werden, dass die Bundesinventare nach Art. 18a und Art. 23a ff. NHG (Biotop-, Moor- und Moorlandschaftsschutzinventare) im selben Verfahren (Erlass von Schutz- bzw. Inventarverordnungen) und nach denselben Grundsätzen (Inventarisierung nach einer wissenschaftlichen Methode; ohne Interessenabwägung) geschaffen wurden wie die Bundesinventare nach Art. 5 NHG. Als auch bei der kantonalen und kommunalen Aufgabenerfüllung direkt anwendbare Inventar- bzw. Schutzverordnungen müssen die Biotop-, Moor- und Moorlandschaftsschutzinventare der kantonalen Richt- und Nutzungsplanung sodann sogar vorbehaltlos zugrundegelegt werden (keine blosse Berücksichtigungspflicht wie bei den Bundesinventaren nach Art. 5 NHG).[90]

Die Durchführung einer umfassenden planerischen Interessenabwägung bereits im Stadium der Inventarisierung, namentlich eine Interessenabwägung zwischen Schutz- und entgegenstehenden Nutzungsinteressen, würde im Übrigen – abgesehen von der fehlenden gesetzlichen Grundlage – das Schutzkonzept des NHG, welches von einer entsprechenden Interessenabwägung erst im Rahmen nachfolgender Planungs- und Bewilligungsverfahren ausgeht, grundsätzlich in Frage stellen. Insbesondere wäre der besondere Schutz der Schutzobjekte von nationaler Bedeutung nicht mehr gewährleistet, da dieser voraussetzt, dass das betreffende Objekt bereits in ein Bundesinventar aufgenommen worden ist.[91] Hinzu kommt, dass eine Abwägung von Schutz- und Nutzungsinteressen bereits im Stadium der Inventarisierung die Realisierung von Nutzungsvorhaben von nationaler Bedeutung kaum erleichtern würde. Dies würde vielmehr insofern eine unnötige Doppelspurigkeit und eine Komplizierung darstellen, als damit neben der Sachplan-Ebene ein weiteres aufwändiges Verfahren eingeführt würde, in welchem im Hinblick auf die Erfüllung raumwirksamer Aufgaben planerische Interessenabwägungen durchgeführt werden müssten, wobei aber mangels Einbezug der betroffenen Privaten und der beschwerdebefugten Natur- und Umweltschutzorganisationen sowohl im Sachplan- als auch im Inventarisierungsverfahren trotzdem erst in den nachfolgenden Planungs- und Bewilligungsverfahren eine abschliessende Klärung der entgegenstehenden Interessen herbeigeführt werden könnte.[92] Erfolgsversprechender dürfte es daher sein, der Abwägung von Schutz- und Nutzungsinteressen insbesondere auch im Hinblick auf Nutzungsvorhaben von nationaler Bedeutung im Rahmen der Sachplanung des Bundes und der Genehmigung der kantonalen Richtpläne durch den Bundesrat mehr Beachtung zu schenken und Widersprüche und Unklarheiten zwischen dem Bundesinventarschutz und entsprechenden Nutzungsvorhaben nach Möglichkeit bereits in dieser Planungsstufe nach Massgabe der Vorschrift von Art. 6 NHG auszuräumen bzw. zu bereinigen, wie dies die Lehre und neuerdings auch das vom BAFU in Auftrag gegebene Gutachten Tschannen/Mösching zur nationalen Bedeutung von Aufgaben- und Eingriffsinteressen bei der Anwendung des NHG empfiehlt.[93]

90) Vgl. dazu auch Waldmann/Hänni, Art. 6 Rz. 34 a.E.
91) Vgl. dazu auch oben bei Anm. 31.
92) Vgl. dazu auch oben Abschnitt I/C/3/b.
93) Vgl. Dajcar, S. 174 f., 179 und neuerdings insbesondere Tschannen/Mösching, S. 41 ff.

Hieraus ergibt sich, dass das bisherige Inventarisierungsverfahren nach Art. 5 NHG bzw. nach den massgebenden Inventarverordnungen den Anforderungen der bestehenden Gesetzgebung auch unter Berücksichtigung des Bundesgerichtsentscheids Rüti weiterhin genügt bzw. entspricht und grundsätzlich nicht geändert werden muss. Vielmehr würde eine Änderung des Inventarisierungsverfahrens und insbesondere eine Übernahme der für die Erarbeitung von Sachplänen und Konzepten massgebenden Grundsätze – wie sie mit den erwähnten parlamentarischen Vorstössen angestrebt wird – grundsätzlich eine Gesetzes- und Systemänderung hinsichtlich des NHG-Schutzes und anschliessend eine Totalrevision der bestehenden Inventarverordnungen bzw. der zugehörigen Objektlisten und-umschreibungen erfordern.[94] Denkbar und allenfalls empfehlenswert sind daher lediglich untergeordnete Änderungen am bisherigen Verfahren im Rahmen der bestehenden Vorschriften, welche eine Berücksichtigung wichtiger Nutzungsvorhaben im Rahmen der Inventarisierung ermöglichen, soweit dies rechtlich zulässig ist.[95] Entsprechende Vorschläge werden bei der Beantwortung der nachstehenden Fragen gemacht.

Frage 2: *Auf welche Weise muss das BAK bei der Erstellung des ISOS (Eingrenzung der Perimeter, Formulierung der Erhaltungsziele etc.) andere, bereits festgelegte Planungsinstrumente berücksichtigen, namentlich Sachpläne des Bundes (z.B. Sachplan Übertragungsleitungen, Sachplan Verkehr) und vom Bund genehmigte kantonale Richtpläne?*

Wie bereits dargelegt[96] müssen bzw. dürfen auch bereits festgesetzte Planungsinstrumente wie namentlich Sachpläne des Bundes oder vom Bundesrat genehmigte kantonale Richtpläne bei der ISOS-Inventarisierung nicht als einer Inventarisierung entgegenstehende Planungen berücksichtigt werden, da diese Inventarisierung nach einheitlichen wissenschaftlichen Kriterien (ohne Einbezug von nutzungsmässigen, ökonomischen oder politischen Aspekten) erfolgt und die Interessenabwägung zwischen entgegenstehenden Schutz- und Nutzungsinteressen grundsätzlich nicht im Inventarisierungsverfahren, sondern im Sachplan- oder Richtplanverfahren selber und in nachfolgenden Planungs- und Bewilligungsverfahren erfolgen muss, wo für die entsprechenden Abwägungen auch ausdrücklich geregelte Verfahren mit besonderen Begutachtungsvorschriften bestehen.[97] Da bei der Auswahl der Objekte und insbesondere bei der Abgrenzung der Schutzobjekte und der Formulierung von Schutzzielen jedoch ein gewisser Ermessens- und Beurteilungsspielraum besteht, kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass die betroffenen Bundesämter oder Kantone im Hinblick auf Sachplan- bzw. Richtplanvorhaben im Inventarisierungsverfahren auch entsprechend Einfluss nehmen wollen, wie dies in der Praxis auch geschieht.[98] Hierfür genügt jedoch grundsätzlich das Ämterkonsultationsverfahren bzw. die vorgeschriebene Anhörung der Kantone. Dies setzt allerdings voraus, dass den betreffenden Bundesämtern bzw. den Kantonen im Hinblick auf diese Äusserungsmöglichkeit zumindest auf Wunsch hin nicht nur der formelle Text des Verordnungs- bzw. Verordnungs-Änderungsantrags, sondern auch die Detailaufnahme und Bewertung der einzelnen Schutzobjekte zur Verfügung gestellt wird. Der bei der Inventarfestsetzung bzw. -änderung bestehende Ermessens- bzw. Beurteilungsspielraum kann nicht abstrakt umschrieben werden, sondern muss zusammen mit den Bewertungsfachleuten sowie den Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern des BAK konkretisiert werden.[99]

94) Vgl. dazu insbesondere Abschnitt I/B/2.
95) Vgl. zu diesem engen Spielraum auch oben bei Anm. 32.
96) Vgl. dazu auch oben Abschnitt I/B/2.
97) Vgl. dazu auch oben Abschnitt I/A/2.
98) Vgl. dazu Ziff. 3 der Antwort des Bundesrats auf die Interpellation Bischof (oben Anm. 1) sowie die kritischen Hinweise bei Dajcar, S. 68 ff., 98 ff.
99) Vgl. zu den wenigen Anhaltspunkten aus Lehre und Rechtsprechung oben Abschnitt I/C/2.

Das vorgeschlagene Vorgehen wird zwar die Erlass- und Bereinigungsverfahren verzögern und tendenziell erschweren, doch muss dies m. E. in Anbetracht der namentlich auch durch die Rechtsprechung des Bundesgerichts gestiegenen Bedeutung des ISOS für die Rechtsanwendung in Kauf genommen werden. Da aufgrund der tendenziell zunehmenden Konflikte zwischen Schutz- und Nutzungsinteressen vermehrt mit Differenzen zwischen den Bundesstellen und mit den Kantonen zu rechnen ist, sollte eventuell ein informelles Bereinigungsverfahren geschaffen werden, dessen Leitung aufgrund der Sachzuständigkeit beim EDI liegen sollte. Allenfalls könnte es sinnvoll sein, bereits den Auftrag zu einer Überprüfung bestimmter Ortsbilder einer Ämterkonsultation zu unterziehen mit der Aufforderung, heikle Bereiche zu nennen, die aus Sicht der betreffenden Bundesämter besonders zu prüfen sind. Ähnlich könnte auch gegenüber den Kantonen vorgegangen werden, die gemäss Art 5 Abs. 2 NHG ohnehin das Recht haben, eine Überprüfung des Inventars zu verlangen. Der Bewertungsausschuss könnte sich dann bereits im Rahmen der Neubewertung mit entsprechenden Anträgen befassen und diese in seine Beurteilung einbeziehen, womit spätere Auseinandersetzungen eventuell vermieden oder jedenfalls erleichtert werden könnten, indem eine Fachstellungnahme «en connaissance de cause» dann bei Abschluss der Neubewertung bereits vorliegen würde.

Frage 3: *Stehen seit der letzten Inkraftsetzung unveränderte Elemente (Aufnahmepläne), die in einer Bereinigung neben veränderten Elementen enthalten sind, bei der Inkraftsetzung der Bereinigung auch zur Diskussion?*

Gemäss Art. 5 Abs. 2 NHG sind die in diesem Artikel geregelten Bundesinventare regelmässig zu überprüfen und zu bereinigen. Ein Anspruch auf Änderung des Inventars bzw. der Umschreibung eines Ortsbildes und der zugehörigen Schutzzielsetzungen besteht grundsätzlich nur dann, wenn neue Erkenntnisse im Bereich des Natur- und Heimatschutzes oder veränderte tatsächliche Verhältnisse vorliegen, was von Amtes wegen spätestens nach einem Zeitraum von 25 bis 30 Jahren zu prüfen ist (sog. Inventar-Revision). Ein Antragsrecht auf eine entsprechende Inventaränderung bzw. die vorgängige Inventarüberprüfung steht grundsätzlich dem federführenden Departement bzw. Bundesamt und dem betroffenen Kanton, nicht aber weiteren Stellen und Personen zu.[100] Da aber für Inventaränderungen nach der hier vertretenen Auffassung immer – also auch bei blosser Neuumschreibungen veränderter Objekte ohne Änderung der Objektliste, für welche das Departement zuständig ist[101] – eine Ämterkonsultation durchgeführt werden muss,[102] kann nicht ausgeschlossen werden, dass im Rahmen dieser Ämterkonsultation eine Ausdehnung der Überprüfung und Bereinigung auch auf nicht in die Änderung einbezogene Elemente verlangt wird. Allerdings müssten für einen entsprechenden Einbezug bzw. eine Änderung von Umschreibung und Schutzzielsetzung bei solchen Elementen ebenfalls neue Erkenntnisse im Bereich des Natur- und Heimatschutzes oder veränderte tatsächliche Verhältnisse geltend gemacht werden können. Blosse neue Sachplan- oder Richtplanvorhaben vermögen hierfür grundsätzlich nicht zu genügen, da solche Planungsakte bei der Inventarisierung – wie erwähnt – im Prinzip nicht berücksichtigt werden müssen. Ein Einbezug weiterer Ortsbildelemente ist daher grundsätzlich nur möglich, wenn die allgemeinen Revisionsgründe vorliegen.[103] Sodann verlangt ein Einbezug zusätzlicher Elemente in die Inventaränderung ebenfalls eine vorgängige wissenschaftliche Neubewertung, weshalb das Geschäft gegebenenfalls an den Bewertungsausschuss zurückgewiesen werden muss.[104] Auch dies könnte vermieden werden, wenn bereits im Hinblick auf die Erteilung eines Auftrags zur Überprüfung eines Ortsbildes eine Ämterkonsultation und eine Anhörung des betroffenen Kantons durchgeführt würde, wie dies in der Beantwortung der Frage 2 empfohlen wurde.

100) Vgl. dazu oben I/C/2.
101) Art. 3 Satz 1 VISOS.
102) Vgl. dazu oben bei Anm. 53.
103) Vgl. dazu oben Abschnitt I/C/2/b.
104) Vgl. dazu auch oben Abschnitt I/C/2/c.

Frage 4: *Müssen bei der Erstellung des ISOS die zukünftigen (noch nicht in Sach- und Richtplänen festgelegten) Nutzungsinteressen anderer Sektorialpolitiken des Bundes (und der Kantone) berücksichtigt werden?*

Wie bereits erwähnt (vgl. Antworten auf Frage 1 und 2) müssen bzw. dürfen auch bereits festgesetzte Planungsinstrumente (Sachpläne des Bundes, kantonale Richtpläne, kommunale Zonenpläne) bei der ISOS-Inventarisierung grundsätzlich nicht berücksichtigt werden. Umso weniger besteht eine Pflicht, zukünftige, noch nicht in Sach- oder Richtplänen festgesetzte Nutzungsinteressen anderer Sektorialpolitiken des Bundes oder der Kantone zu berücksichtigen. Hingegen kann es den am Ämterkonsultationsverfahren mitwirkenden Bundesämtern und den anzuhörenden Kantonen nicht verwehrt werden, im Rahmen der entsprechenden Verfahren planerisch noch nicht festgesetzte zukünftige Nutzungsinteressen geltend zu machen und im Hinblick darauf auf eine Ausnützung des bestehenden Ermessens- und Beurteilungsspielraums hinzuwirken. Allerdings wird entsprechenden noch unbestimmten Nutzungsinteressen in der Bewertung und Differenzbereinigung betreffend die einzelnen Schutzobjekte und deren Umschreibung bedeutend weniger Gewicht zukommen als den in den erwähnten Planungsakten bereits festgesetzten Nutzungsvorhaben. Insbesondere bezüglich solcher zukünftiger Vorhaben ist auf die nötige sorgfältige Interessenabwägung in den noch zu schaffenden bzw. zu revidierenden Sach- und Richtplänen hinzuweisen, welche – wie bei der Beantwortung der Frage 1 dargelegt – die geeigneten Verfahren darstellen, in welchen die Verwirklichung der Sektorialpolitiken optimiert werden kann.

Frage 5: *Würde eine Bereinigung aller Nutzungsinteressen mit Kantonen, Gemeinden und Bundesstellen bereits im Rahmen der ISOS-Erstellung den Zweck des Bundesinventars nicht ad absurdum führen und – da dieses dann effektiv behördenverbindlichen Sachplancharakter erhalten würde – in unzulässiger Weise in die Raumordnungskompetenz der Kantone|Gemeinden eingreifen, ja geradezu zu einer Bundesnutzungsplanung führen?*

Wie mehrfach dargelegt, wäre eine umfassende planerische Interessenabwägung bereits bei der Erstellung bzw. Änderung des ISOS-Inventars mit den bestehenden gesetzlichen Vorschriften und dem geltenden NHG-Schutzkonzept nicht vereinbar und würde überdies zu einer unnötigen Komplizierung und zu Doppelspurigkeiten im Rahmen der koordinierten Rechtsanwendung im Bereich des Bau-, Planungs- und Umweltrechts führen. Insbesondere würde sich eine Doppelprüfung der Schutz- und Nutzungsinteressen sowohl im Rahmen der ISOS-Inventarisierung als auch des massgebenden Sachplanverfahrens ergeben, was unnötigen Aufwand und die Gefahr neuer Widersprüche und Konflikte ergeben würde. Dadurch würden die nachfolgenden Planungs- und Bewilligungsverfahren, in welchen nach dem geltenden Rechtsschutzsystem (Ausschluss der Beschwerderechte Privater und ideeller Organisationen im Sachplan- und Richtplanverfahren) erst eine abschliessende Klärung der entgegenstehenden Interessen erreicht werden kann, nicht erleichtert, sondern tendenziell eher erschwert. Soweit sich ein Einbezug auf Sachpläne des Bundes beschränken würde, läge allerdings keine unzulässige Kompetenzanmassung des Bundes vor, da Sachpläne ja nur in Bereichen mit entsprechender Gesetzgebungskompetenz des Bundes möglich sind, in deren Rahmen auch unbestreitbar die Vorschriften der Art. 2 ff. NHG zu berücksichtigen sind. Soweit aber im Rahmen der ISOS-Inventarisierung auch im Bereich von kantonalen Richtplanvorhaben eine umfassende planerische Interessenabwägung erfolgen müsste, würde dies für entsprechende Richtplanvorhaben im Ergebnis tatsächlich auf eine weitgehende Bundesplanung hinauslaufen, welche allerdings insofern auch nur

vorläufigen Charakter hätte, als eine definitive und umfassende Interessenabwägung aufgrund des Rechtsschutzsystems weiterhin erst in den nachfolgenden Nutzungsplan- und Bewilligungsverfahren möglich wäre.

Frage 6: *Wie ist die rechtliche Situation dritter Grundeigentümer zu beurteilen, die unter Umständen durch das ISOS indirekt berührt werden, denen aber kein rechtliches Gehör oder Rekursmöglichkeit gegen die Inkraftsetzung (z. B. eines «Spezialfalls» wie die Chemiefabrik Uetikon) zugebilligt wird?*

Angesichts der heute für die Rechtsanwendung zunehmenden Bedeutung des ISOS ist die Rechtsstellung betroffener Grundeigentümer, aber auch von interessierten Nachbarn, welchen im Inventarerlassverfahren kein Mitwirkungsrecht und insbesondere kein rechtliches Gehör sowie kein Anfechtungsrecht zusteht, nicht unproblematisch. Diese Rechtslage ergibt sich jedoch aus dem bestehenden Rechtsschutzsystem (kein direktes Anfechtungsrecht gegenüber Bundesratsverordnungen) und wäre bei Anwendung der Regeln über Sachpläne und Konzepte insofern nicht besser, als dort zwar im Rahmen der öffentlichen Mitwirkung eine Äusserungsmöglichkeit, aber ebenfalls kein eigentliches rechtliches Gehör und kein Anfechtungsrecht besteht. Die heutige Rechtslage ist insofern sachlich begründbar, als jedenfalls sowohl im Rahmen des bisherigen Inventarisierungsverfahrens als auch bei Anwendung der für Sachpläne und Konzepte geltenden Vorschriften in dieser frühen Umsetzungsstufe keine bzw. keine abschliessende Abwägung der entgegenstehenden Interessen erfolgt, obwohl eine gewisse Präjudizierung strittiger Schutz- bzw. Nutzungsfragen durch die Bundesinventare bzw. Sachpläne und Konzepte unbestreitbar ist. Eine gewisse Verbesserung könnte in dieser schwierigen Situation allenfalls dadurch gefunden, dass die Bevölkerung freiwillig bereits vor dem Inventarerlass bzw. der Inventaränderung über die vorgesehene Inventarisierung informiert und insbesondere mit stark betroffenen Grundeigentümern auch bereits im Rahmen der Inventarisierung das Gespräch gesucht würde.[105]

Mit freundlichen Grüssen

Der Gutachter:

Prof. Dr. Arnold Marti

105) Vgl. dazu auch oben Abschnitt I/C/3/a.

Literaturverzeichnis

Aemisegger Heinz/Kuttler Alfred (bis 1999) /Moor Pierre/Ruch Alexander/Tschannen Pierre (ab 2007) (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich/Basel/Genf 1999/2009/2010 (zit. Autor, Komm. RPG)

Bundesamt für Justiz, Gesetzgebungsleitfaden (abrufbar unter www.gl.admin.ch; zuletzt besucht am 25. Februar 2013) (zit. Gesetzgebungsleitfaden BJ)

Bundesamt für Kultur, Das ISOS in Kürze, Aktualisierung vom 20. Dezember 2012 (abrufbar unter www.bak.admin.ch/isos) (zit. ISOS in Kürze)

Bundesamt für Raumentwicklung/Bundesamt für Strassen/Bundesamt für Umwelt/Bundesamt für Kultur (Hrsg.), Empfehlung zu Berücksichtigung der Bundesinventare nach Art. 5 NHG in der Richt- und Nutzungsplanung, Bern November 2012 (zit. Empfehlung ARE/ASTRA/BAFU/BAK)

Dajcar Nina, Natur- und Heimatschutz-Inventare des Bundes, Diss. Zürich 2011 (zit. Dajcar)

Ehrenzeller Bernhard/Mastronardi Philippe/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Auflage, Zürich/St. Gallen/Basel/Genf 2008 (zit. Autor, Komm BV)

Häfelin Ulrich/ Müller Georg/Uhlmann Felix, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich/St. Gallen/Basel/Genf 2010 (zit. Häfelin/Müller/Uhlmann)

Hänni Peter, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 5. Auflage, Bern 2008 (zit. Hänni)

Heusser-Keller Sibylle, Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS), EDI, Bern 1981 (zit. Heusser-Keller)

Jud Barbara, Bundesinventare nach Art. 5 NHG und ihre Tragweite für Bund, Kantone und Gemeinden, Raum & Umwelt Nr. 1/2011, S. 1 ff. (zit. Jud)

Keller Peter M./Zufferey Jean-Baptiste/Fahrländer Ludwig (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz, Zürich 1997 (zit. Autor, Komm. NHG)

Leimbacher Jörg, Zur Bedeutung des Bundesgerichtsentscheids Rüti (BGE 135 II 209) für das ISOS und das IVS, Rechtsgutachten zuhanden des BAK und des ASTRA, Bern Oktober 2012 (zit. Leimbacher, Rechtsgutachten)

Derselbe, Bundesinventare: Die Bedeutung der Natur- und Landschaftsschutzinventare des Bundes und ihre Umsetzung in der Raumplanung, 3. Auflage, Bern 2000 (zit. Leimbacher, Bundesinventare)

Marti Arnold, Bundesinventare – eigenständige Schutz- und Planungsinstrumente des Natur- und Heimatschutzrechts, URP 2005, S. 619 ff. (zit. Marti, Bundesinventare)

Derselbe, Das Schutzkonzept des Natur- und Heimatschutzes auf dem Prüfstand, SJZ 2008, S. 81 ff. (zit. Marti, Schutzkonzept)

Rausch Heribert/Marti Arnold/Griffel Alain, Umweltrecht – Ein Lehrbuch, Zürich/Basel/Genf 2004 (zit. Rausch/Marti/Griffel)

Tschannen Pierre/Mösching Fabian, Nationale Bedeutung von Aufgaben- und Eingriffsinteressen im Sinne von Art. 6 Abs. 2 NHG, Rechtsgutachten zuhanden des BAFU, Bern November 2012 (zit. Tschannen/Mösching)

Waldmann Bernhard, Der Schutz von Mooren und Moorlandschaften, Diss. Freiburg 1997 (zit. Waldmann)

Waldmann Bernhard/Hänni Peter, Raumplanungsgesetz/Handkommentar, Bern 2006 (zit. Waldmann/Hänni)

5. **Marti, A.,** ***Rechtsgutachten zu Fragen im Zusammenhang mit der geplanten Änderung der Aufnahmemethode bei der Revision von Ortsbildaufnahmen im Rahmen des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS),*** **2016**

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bundesamt für Kultur BAK
Office fédéral de la culture OFC
Ufficio federale della cultura UFC
Uffizi federal da cultura UFC

Rechtsgutachten zu Fragen im Zusammenhang mit der geplanten Änderung der Aufnahmemethode bei der Revision von Ortsbildaufnahmen im Rahmen des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS)

Arnold Marti, Dr. iur., Titularprofessor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Zürich

2016

Arnold Marti, Dr. iur.,
Titularprofessor für Staats- und
Verwaltungsrecht an der Universität Zürich
Fernsichtstrasse 5
8200 Schaffhausen

Schaffhausen, 18. Februar 2016

Geht an:

Bundesamt für Kultur
Hallwylstrasse 15
3003 Bern

Rechtsgutachten zu Fragen im Zusammenhang mit der geplanten Änderung der Aufnahmemethode bei der Revision von Ortsbildaufnahmen im Rahmen des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS)

Sehr geehrte Damen und Herren

Im Anschluss an die Anfrage vom 4. Juni 2015 haben Sie mich beauftragt, ein *Rechtsgutachten* zu verschiedenen Fragen zu verfassen, welche sich im Zusammengang mit der in Aussicht genommenen *Änderung der Aufnahmemethode* bei der Revision von Ortsbildaufnahmen im Rahmen des ISOS stellen (vgl. auch Vertrag vom 5./6. August 2015).

Die Fragestellung an den Gutachter geht von folgender, vom der Auftraggeberin umschriebenen *Ausgangslage* aus: Das Bundesamt für Kultur (BAK) ist für die Erarbeitung des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) zuständig. Das ISOS wurde schweizweit erstellt, überprüft (ausser im Kanton Graubünden) und in Buchform publiziert. 2016 soll die nächste Revision starten. Das ISOS ist ein komplexes Instrument, das zum Teil schwer interpretierbar ist. Das BAK möchte vor der nächsten Überarbeitung die Aufnahmemethode bereinigen und präzisieren, um die Umsetzung des Bundesinventars zu vereinfachen. Zudem sollen für eine bessere Anwendung des ISOS die Ortsbildaufnahmen zukünftig sowohl als PDF wie auch digital, auf einer GIS-Plattform, veröffentlicht werden. Das BAK sieht sich hierbei mit der Frage des möglichen Spielraums bei den Anpassungen der Aufnahmemethode konfrontiert. Welche Änderungen sind aus rechtlicher Sicht möglich, unter der Voraussetzung, dass die Revision sukzessive fortschreitet und dadurch über mehrere Jahre sowohl gültige Aufnahmen nach heutiger Methode als auch gültige Aufnahmen nach neuer Methode nebeneinander stehen werden.

Dementsprechend ist im vorliegenden Rechtsgutachten zu klären, inwieweit es zulässig ist, die ISOS-Aufnahmenethode im Hinblick auf die nächste Revision des Bundesinventars anzupassen. Zu beantworten sind insbesondere *folgende Fragen*:

1. Ist es rechtlich zulässig, im Hinblick auf die geplante sukzessive Revision der ISOS-Aufnahmen für die einzelnen Kantone die Aufnahmemethode hinsichtlich der Aufgliederung der Ortsbilder, der Umschreibung der Erhaltungsziele und allenfalls weiterer Einzelheiten zu ändern? Welche Rechtserlasse und Grundlagendokumente müssten allenfalls geändert/angepasst werden?

2. Können nach neuer Methode aufgenommene Ortsbilder sukzessive in Kraft gesetzt werden, während für die übrigen Ortsbilder die bisherigen Aufnahmen in Kraft bleiben?

3. Heute werden die Ortsbilder systematisch in Gebiete, Baugruppen, Umgebungszonen und Umgebungsrichtungen aufgegliedert. Inwieweit darf die Gliederungsart der Ortsbilder angepasst werden? Dürfte z.B. auf die vier erwähnten Gliederungsarten zugunsten einer einzigen Kategorie «Ortsbildteil» verzichtet werden?

4. Umgebungsrichtungen bilden offene Perimeter, die in Rechtsfällen schwer interpretierbar sind. Dürfte auf diese offene zu Gunsten einer klar begrenzten Umgebung verzichtet werden?

5. Heute gibt es fünf Erhaltungsziele, die direkt mit den Gliederungsarten verbunden sind (A, B, C für Gebiete und Baugruppen und a, b für Umgebungen). Inwiefern können diese Erhaltungsziele verändert werden? Kann ein neues Erhaltungsziel dazukommen oder ein Erhaltungsziel gestrichen werden («A» und «a» wären z.B. bei der Einführung von Ortsbildteilen» redundant)?

6. Inwiefern darf die Umschreibung der Erhaltungsziele angepasst werden? Das Erhaltungsziel «A» wird z.B. oft als zu streng und unumsetzbar angesehen. Würden diese neuen Erhaltungszieldefinitionen automatisch auch für die «alten» ISOS-Aufnahmen gelten, d.h. im Sinne einer allgemeinen Revision, d.h. können die Erhaltungsziele nach der Inkraftsetzung angepasst werden, oder bedürfte dies einen Entscheid des Bundesrates für alle Ortsbilder?

7. Heute gibt es drei Arten von Einzelelementen – schützenswerte Einzelelemente/Hinweise/Störfaktoren. Inwieweit darf auf diese Elemente verzichtet werden?

Frau *Marcia Haldemann*, ISOS-Projektverantwortliche beim BAK, hat mir für die Erstellung des Gutachten auch einen *Bundesordner «ISOS|Vereinfachungen 2010»* mit zahlreichen Unterlagen und Sitzungsprotokollen der von ihr geleiteten Arbeitsgruppe «Vereinfachung ISOS» zur Verfügung gestellt, auf welche Dokumente ich in meinem Gutachten verschiedentlich Bezug nehme. Sodann werde ich mich verschiedentlich auch auf die laufende *Revision des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler* (BLN) beziehen, wo bereits ein Vernehmlassungsentwurf vorliegt (nachfolgend VE/VBLN),[1] zumal sich bei dieser Revision zum Teil ähnliche Fragen stellen wie bei der angestrebten Änderung der Aufnahmemethode beim ISOS. Ich werde zunächst allgemeine Ausführungen zu den *Rechtsgrundlagen des ISOS* und zur bisher praktizierten *Ortsbild-Aufnahmemethode* machen (Ziff. I/S. 3 ff.) und sodann *grundsätzliche Fragen zur Regelung der ISOS-Aufnahmemethode* bzw. deren *Revision* behandeln (Ziff. II/S. 14 ff.), bevor ich die *konkreten Gutachterfragen* beantworte (Ziff. III/S. 23 ff.; vgl. zum Ganzen auch das *Inhalts-* und *Literaturverzeichnis* im Anhang).

1 Vgl. Verordnung über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (VBLN), Vernehmlassungsentwurf vom 8. Januar 2014 (nachfolgend VE/VBLN) und dazu Erläuterungen vom 8. Januar 2014 (nachfolgend Erläuterungen VE/VBLN); vgl. zu diesem Verfahren auch *Schibli*, insbesondere S. 3 ff.

I. Rechtsgrundlagen des ISOS bzw. der ISOS-Aufnahmemethode
A. Bundesverfassung und internationale Abkommen

Das ISOS ist ein Bundesinventar zum Schutz von *Ortsbildern von nationaler Bedeutung*. Auf übergeordneter Ebene bestehen Vorschriften über den *Ortsbildschutz in der Bundesverfassung* (BV) und in *internationalen Abkommen.* Gemäss *Art. 78 Abs. 1 BV* sind grundsätzlich die *Kantone* für den *Natur- und Heimatschutz* zuständig. Während für den Teilbereich des Biotop- und Artenschutzes aufgrund von Art. 78 Abs. 4 BV immerhin eine umfassende Gesetzgebungskompetenz des Bundes gegeben ist, besteht für den Bereich des *Landschafts-, Ortsbild- und Denkmalschutz* in Art. 78 Abs. 2 BV lediglich eine *Selbstverpflichtung des Bundes*, wobei festgehalten wird: «Der Bund nimmt bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes. Er schont Landschaften, Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler; er erhält sie ungeschmälert, wenn das öffentliche Interesse es gebietet».[2] Die *Schutzobjekte* des Landschafts-, Ortsbild- und Denkmalschutzes sind in dieser Verfassungsbestimmung *sehr offen* umschrieben und lassen dem Gesetzgeber einen erheblichen Spielraum.[3]

Auf *weltweiter Ebene* besteht die *UNESCO-Welterbe-Konvention (WEK),* welche für die Schweiz seit dem 17. Dezember 1975 in Kraft ist. Diese dient dem weltweiten Schutz der in den Art. 1 und 2 der Konvention umschriebenen Kultur- und Naturgüter von aussergewöhnlichem, universellem Wert. Als *Kulturgüter* unterscheidet Art. 1 hierbei Denkmäler, Gebäudegruppen und Stätten, wobei Art. 3 es ausdrücklich als Sache jedes Vertragsstaates erklärt, die in seinem Hoheitsgebiet befindlichen Schutzgüter zu identifizieren und abzugrenzen. Der Schutz der Welterbegüter wird in den Art. 4–7 näher umschrieben, wobei auch diesbezüglich primär die Vertragsstaaten aufgefordert werden, *günstige Rahmenbedingungen* für einen *wirksamen Schutz* zu schaffen. Diese Bestimmungen sind denn auch nach herrschender Auffassung nicht direkt anwendbar («non-self-executing), sondern müssen durch die Vertragsstaaten umgesetzt werden. Nach Art. 8 –14 wird sodann ein zwischenstaatliches Komitee eingesetzt, welches aufgrund der Vorschläge der Mitgliedstaaten eine Liste der UNESCO-Weltkultur- und -naturgüter erstellt und laufend aktualisiert.[4] Als Unterorganisation der UNESCO besteht seit 1965 der *Internationale Rat für Denkmäler und historische Stätten (ICOMOS)* mit Sitz in Paris. Die *Charten* von *ICOMOS* legen internationale Standards im Umgang mit dem kulturellen Erbe fest. Ihnen kommt auf fachtechnischer Ebene grosse Bedeutung zu; rechtlich sind sie jedoch nicht bindend.[5]

Auf *europäischer Ebene* dient dem Schutz von Bauwerken von herausragendem geschichtlichem, archäologischem, künstlerischem, wissenschaftlichem, sozialem und technischem Interesse das *Granada Übereinkommen* vom 3. Oktober 1985 zum Schutz des baugeschichtlichen Erbes in Europa, welches in der Schweiz seit dem 1. Juli 1996 in Kraft steht. Es unterscheidet in Art. 1 in Anlehnung an die UNESCO-Welterbe-Konvention als unbewegliche Kulturgüter ebenfalls *Baudenkmäler, Baugruppen und Stätten*, und verpflichtet die Vertragsstaaten in Art. 2, die schutzwürdigen Baudenkmäler, Baugruppen und Stätten genau zu erfassen und ein *Inventar* sowie die rechtzeitige und umfassende *Dokumentation* bedrohter Objekte zu erstellen. Dieses Abkommen ist aber ebenfalls nicht direkt anwendbar.[6] Auch nicht direkt anwendbar ist das *Malta Übereinkommen* zum Schutz des archäologischen Erbes vom 16. Januar 1992, welchem die Schweiz ebenfalls beigetreten ist. Dieses Übereinkommen verpflichtet die Vertragsstaaten unter anderem in Art. 2 ein *Inventar* ihres *archäologischen Erbes* zu führen und geschützte Denkmäler und Gelände zu bezeichnen. Das archäologische Erbe umfasst gemäss Art. 1 Abs. 3

2 Vgl. zur Kompetenzausscheidung im Natur- und Heimatschutzrecht und zur erwähnten Selbstverpflichtung des Bundes auch *Marti*, SG-Komm. BV, Art. 78 Rz. 4 ff., und *Dajcar|Griffel*, BS-Komm. BV, Art. 78 Rz. 8 ff.

3 Siehe *Marti*, SG-Komm. BV, Art. 78 Rz. 10, und *Dajcar|Griffel*, BS-Komm. BV, Art. 78 Rz. 11.

4 Vgl. dazu AS 1975, S. 2223 ff., BBl 1974 II 549 ff. und *Gredig*, Umsetzung, S. 17 ff.

5 Vgl. dazu Homepage des Bundesamts für Kultur unter «Bundesgesetzgebung, internationale Konventionen und Charten» sowie *Gredig*, Schutz, S. 123 (mit Hinweisen auch zur Schweizer Landessektion dieses Rates).

6 SR 0.440.4. Vgl. dazu AS 1996, S. 2402 ff., BBl 1995 III 445 ff. und *Wagner Pfeiffer*, Rz. 1199.

der Konvention namentlich *Bauwerke, Gebäude, Baugruppen und erschlossene Stätten*, aber auch bewegliche Gegenstände, Denkmäler jeder Art sowie ihre Umgebung (an Land und unter Wasser).[7]

Neuerdings, am 22. Februar 2013, hat die Schweiz auch das *Europäische Landschaftsübereinkommen* vom 20. Oktober 2000 ratifiziert. Dieses verfolgt allerdings nicht das Ziel, ein Inventar aussergewöhnlicher Landschaften und Ortsbilder zu erstellen, sondern bezweckt die *Sicherstellung des alltäglichen landschaftlichen Lebensumfelds* der Bevölkerung ausgerichtet auf den Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung. Es ist daher für das vorliegende Gutachten kaum von Relevanz.[8]

B. Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG)

Der Bund hat den Schutzauftrag von Art. 78 Abs. 2 BV für seinen Aufgabenbereich im 1. Abschnitt des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) ausgeführt, welcher den Titel trägt: *«Naturschutz, Heimatschutz und Denkmalpflege bei Erfüllung von Bundesaufgaben»* und die Art. 2–12g NHG umfasst. Diese Bestimmungen dienen auch der Umsetzung der in diesem Bereich bestehenden internationalen Abkommen, insbesondere der UNESCO-Welterbe-Konvention und des Granada-Übereinkommens, für welche keine besonderen Einführungsbestimmungen bestehen.[9] In Art. 2 NHG wird hierbei der Begriff der «Erfüllung von Bundesaufgaben» definiert, welcher auch die Tätigkeit kantonaler und kommunaler Behörden umfasst, soweit dieser im Wesentlichen durch das Bundesrecht determiniert wird.[10] Art. 3 NHG enthält sodann die *Grundnorm* für den Bereich des *Landschafts-, Ortsbild- und Denkmalschutzes* bei der Erfüllung von Bundesaufgaben, welcher den Schutzauftrag von Art. 78 Abs. 2 BV wiederholt und hinsichtlich der gebundenen Organe, den Auswirkungen auf deren Tätigkeiten und des einzuhaltenden Verfahrens (Anhörung von Kantonen und Fachbehörden des Bundes) präzisiert. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung leitet hieraus eine Pflicht zur umfassenden Interessenabwägung ab, wenn Schutzobjekte tangiert sind. Art. 4 NHG führt sodann die für das Schutzsystem bedeutsame Unterscheidung von *Schutzobjekten von nationaler Bedeutung* (lit. a) und von *regionaler und lokaler Bedeutung* (lit. b) ein, für welch letztere Objekte auf Bundesebene nur der Schutz nach der Grundnorm von Art. 3 NHG besteht.[11] Hierbei fällt auf, dass sich auch das NHG an die *allgemeine Umschreibung* der möglichen *Schutzobjekte* gemäss Art. 78 Abs. 2 BV hält (Landschafts- und Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler) und diese nicht weiter präzisiert bzw. diese Aufgabe dem nachgeordneten Recht überlässt (vgl. Art. 1 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 und Art. 4 NHG).

7 SR 0.440.5. Vgl. dazu AS 1996, S. 2965 ff. und BBl 1995 III 445 ff.

8 Vgl. dazu AS 2013, S. 1379 ff., und BBl 2011, S. 8657 ff., insbesondere S. 8670 f.

9 Vgl. dazu auch *Dajcar*, S. 6, und *Gredig*, Umsetzung, S. 19.

10 Vgl. dazu auch *Marti*, SG-Komm. BV, Art. 78 Rz. 9, *Dajcar|Griffel*, BS-Komm. BV, Art. 78 Rz.14 ff., und *Griffel*, Umweltrecht, S. 220 ff.

11 Vgl. zur Grundnorm von Art. 3 NHG und zur Unterscheidung von nationalen und regionalen bzw. lokalen Schutzobjekten *Rausch|Marti|Griffel*, Rz. 561 ff., und *Griffel*, Umweltrecht, S. 217 f.; zu den ISOS-Aufnahmen für Ortsbilder von regionaler und lokaler Bedeutung auch nachfolgend Fn. 32.

Für die *Schutzobjekte von nationaler Bedeutung* sieht Art. 5 Abs. 1 NHG dagegen vor, dass der *Bundesrat* nach Anhören der Kantone *Schutzinventare* erlässt. Bei diesen Inventaren i.S.v. Art. 5 NHG handelt es sich nach herrschender Auffassung um eine *Erfassung, Bewertung und Zusammenstellung* von bestimmten *Schutzobjekten* nach einer *einheitlichen und aussagekräftigen wissenschaftlichen Methode.*[12] Die für die Auswahl der Objekte *massgebenden Grundsätze* sind gemäss Art. 5 Abs. 1 NHG *in den Inventaren darzulegen*, wobei diese ausserdem mindestens zu enthalten haben:
— die genaue Umschreibung der Objekte;
— die Gründe für die nationale Bedeutung;
— die möglichen Gefahren;
— die bestehenden Schutzmassnahmen;
— den anzustrebenden Schutz;
— die Verbesserungsvorschläge.

Art. 5 Abs. 2 NHG bestimmt schliesslich Folgendes: Die Inventare sind nicht abschliessend. Sie sind regelmässig zu überprüfen und zu bereinigen; über die Aufnahme, die Abänderung oder die Streichung von Objekten entscheidet nach Anhörung der Kantone der Bundesrat. Die Kantone können von sich aus eine Überprüfung beantragen.[13] Gestützt auf die Vorschrift von Art. 5 NHG hat der Bund bisher durch *Verordnungen* des Bundesrates *drei Bundesinventare* erlassen, nämlich das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (BLN), das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) und das Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz (IVS).[14]

In Art. 6 NHG wird die *Bedeutung der Schutzinventare des Bundes* geregelt. Die Aufnahme eines Objektes von nationaler Bedeutung in ein solches Bundesinventar hat einen gegenüber der Grundnorm von Art. 3 NHG wesentlich verstärkten Schutz zur Folge. Ein *Abweichen* von der *ungeschmälerten Erhaltung* im Sinne der Inventare darf *bei Erfüllung einer Bundesaufgabe* nur in Erwägung gezogen bzw. vorgenommen werden, wenn ihr *bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung* entgegenstehen (Abs. 2).[15] Art. 7 NHG sieht sodann vor, dass die zuständige Entscheidbehörde *obligatorisch* ein *Gutachten* der Eidg. Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) bzw. der Eidg. Kommission für Denkmalpflege (EKD) mit Angaben der betreffenden Kommission zur Frage der Erhaltung und Schonung des betreffenden Objektes beizuziehen hat, wenn bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe ein Inventarobjekt erheblich beeinträchtigt werden kann oder sich Fragen von grundsätzlicher Bedeutung stellen (Abs. 2); über die Erforderlichkeit eines solchen Gutachtens entscheidet hierbei die betreffende Fachstelle des Bundes oder des Kantons (Abs. 1).[16] In den folgenden Bestimmungen werden sodann *fakultative Gutachten* auf Initiative der Kommissionen (Art. 8 NHG), die Anordnung einer *anderweitigen Begutachtung* (Art. 9 NHG), die *Anhörung* der *Kantone* und *Gemeinden* bei der Erstattung von Gutachten (Art. 10 NHG) und der *Verzicht* auf *Gutachten* bei *militärischen Anlagen* (Art. 11 NHG) geregelt.

12 Vgl. dazu und zu den entsprechenden allgemeinen Anforderungen an die Inventare nach Art. 5 NHG insbesondere *Leimbacher*, Komm. NHG, Art. 5 Rz. 2 ff., 22 ff., *Dajcar*, S. 4 ff., 189 ff., *Griffel*, S. 218 ff., und – namentlich auch zu den Konsequenzen für die Erarbeitung der Inventare (grundsätzlich keine vorgängige Interessenabwägung) – *Schibli*, S. 29 ff. mit weiteren Hinweisen; vgl. für das *ISOS insbesondere* nun auch die sehr gute Charakterisierung der Inventarmethode in *ARE*, ISOS und Verdichtung, S. 5 (Ziff. 5.1). Auf den erforderlichen *wissenschaftlichen Charakter* der zu schaffenden Listen und Inventare weisen auch die Legaldefinitionen der Schutzobjekte in der UNESCO-Welterbe-Konvention und im Granada Übereinkommen hin (jeweils Art. 1 und 2; vgl. dazu auch *Gredig*, Schutz, S. 26 ff. [mit weiteren Hinweisen]).

13 Vgl. zum Inventarisierungs- und Überprüfungsverfahren auch *Schibli*, BLN-Revisionsverfahren, und *Marti*, Gutachten ISOS-Erlassverfahren.

14 Vgl. dazu Verordnung über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler vom 10. August 1977 (VBLN; SR 4511.11), Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz vom 9. September 1981 (VISOS; SR 451.12), Verordnung über das Bundesinventar der historischen Verkehrswge der Schweiz vom 14. April 2010 (VIVS; SR 451.13) sowie den Überblick bei *Rausch|Marti|Griffel*, Rz. 657 ff., und *Dajcar*, S. 6 ff.

15 Vgl. zu diesem gegenüber der Grundnorm von Art. 3 NHG verstärkten Schutz auch *Rausch|Marti|Griffel*, Rz. 564 ff., *Griffel*, S. 218 ff., und Hänni, S. 425 ff.; zum praktischen Vorgehen bei dieser gesetztlich eingeschränkten Interessenabwägung eingehend *Tschannen|Mösching*, insbesondere S. 18 ff.

16 Vgl. dazu und zur Bedeutung eines solchen Gutachtens auch *Rausch|Marti|Griffel*, Rz. 553, und Griffel, Umweltrecht, S. 223 f.

Die *Bedeutung* der *Bundesinventare* im Bereich des *Landschafts-, Ortsbild- und Denkmalschutzes* für den Bereich der *kantonalen Aufgabenerfüllung* war lange Zeit unklar.[17] In der Lehre wurde schon länger die Auffassung vertreten, die erwähnten Inventare müssten auch im Bereich der kantonalen Aufgabenerfüllung beachtet werden. Das *Bundesgericht* hat jedoch erst im Jahr 2009 in einem Urteil betreffend die *Gemeinde Rüti/ZH* entschieden, diese Inventare müssten auch bei der Erfüllung rein kantonaler Aufgaben berücksichtigt werden.[18] Die Herleitung dieser Berücksichtigungspflicht aus der Ähnlichkeit mit Sachplänen und Konzepten nach Art. 13 RPG ist allerdings in der Lehre umstritten. Inzwischen ist die *Berücksichtigungspflicht* jedoch *in allen drei Verordnungen* zu den Inventaren im Bereich des Landschafts-, Ortsbild- und Denkmalschutzes *verankert* worden.[19] Die nun feststehende Berücksichtigungspflicht auch im kantonalen Aufgabenbereich ist namentlich für die Anwendung des ISOS von grosser Bedeutung, weil das ISOS vor allem das Siedlungsgebiet betrifft, innerhalb dessen Planungs- und Baubewilligungsverfahren zum Bereich der kantonalen Aufgabenerfüllung gehören, soweit nicht besonderes Bundesrecht angewandt werden muss (wie z.B. für Mobilfunkanlagen und Asylunterkünfte oder bei Ausrichtung von Bundessubventionen). Festzuhalten ist allerdings, dass bei der Anwendung des ISOS *im rein kantonalen Aufgabenbereich* der weitgehende Schutz i.S.v. Art. 6 NHG (Abweichung von der ungeschmälerten Erhaltung nur bei entgegenstehenden gleich- oder höherwertiger Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung) nicht gilt, sondern eine *gewöhnliche Interessenabwägung* Platz greift, soweit im Rahmen von Planungs- und Baubewilligungsverfahren eine planerische Interessenabwägung erforderlich ist.[20]

C. Verordnung über das ISOS (VISOS)

Für den Schutz der *Ortsbilder von nationaler Bedeutung* hat der Bundesrat den Inventarisierungsauftrag von Art. 5 NHG durch den Erlass der *Verordnung* über das *Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz* vom 9. September 1981 (VISOS) erfüllt, welche am 1. Oktober 1981 in Kraft getreten ist.[21] Deren *Art. 1* sieht vor, dass das Bundesinventar die im Anhang der Verordnung aufgezählten Objekte enthält. Der inzwischen mehrfach ergänzte und revidierte *Anhang zur VISOS* enthält heute nach Kantonen gegliedert 1‘273 Ortsbilder von nationaler Bedeutung. Die *Umschreibung der Objekte* und ihre *Darstellung auf Plänen, Fotoaufnahmen* und in *Texten* sowie auch die *übrigen* nach Art. 5 Abs. 1 NHG geforderten *Angaben* (Gründe für ihre nationale Bedeutung, mögliche Gefahren, bestehende Schutzmassnahmen, anzustrebender Schutz, Verbesserungsvorschläge) werden gemäss *Art. 2 VISOS* in gesonderten Veröffentlichungen festgehalten, wobei das Eidg. Departement des Innern die Veröffentlichung besorgt. Das Bundesinventar wurde bisher für 23 Kantonen erstellt und für 22 Kantone bereinigt und in Buchform publiziert.[22] Seit Februar 2012 ist das ISOS überdies auch als georeferenziertes Punktinventar auf www.geo.admin.ch zugänglich. Die detaillierten Angaben zu jedem Ortsbild sind auf der Webseite als PDF erhältlich. Vorgesehen ist eine halbjährlich erfolgende Aktualisierung.[23]

17 Im Zeitpunkt des Erlasses der VISOS ging man ausdrücklich davon aus, eine direkte rechtliche Wirkung für Kantone, Gemeinden und Private bestehe nicht; vgl. *EDI*, Erläuterungen ISOS, S. 2.

18 BGE 135 II 209, E. 2.1; vgl. dazu auch *Hänni*, S. 427 f. Das Bundesgericht zitierte das ISOS schon in früheren Entscheiden, ohne allerdings seine rechtliche Wirkung näher darzulegen; vgl. z.B. das Bundesgerichtsurteil 1P.235/2005 (Silobauten in der Wohn- und Gewerbezone Mellingen), publiziert in ZBl 2006, S. 555 ff. mit Anmerkungen des Autors. Vgl. zur Rechtspraxis vor dem Entscheid Rüti auch *Engeler*, S. 269 f., 273, und *Leimbacher*, Komm. NHG, Art. 6 Rz. 28.

19 Vgl. Art. 2a VBLN, Art. 4a VISOS, Art. 9 VIVS und dazu auch *Griffel*, S. 222 f.

20 Zu dieser Interessenabwägung vgl. als Beispiel das Urteile des Bundesgerichts 1C_15/2014 vom 8. Oktober 2014 E. 5.2 (Lausanne); vgl. sodann die Empfehlung *ARE/ASTRA/BAFU/BAK* und nun auch eingehend *ARE*, ISOS und Verdichtung, insbesondere S. 3, 6.; zur Bedeutung des Bundesgerichtsentscheids Rüti für das kantonale Natur- und Heimatschutzrecht auch *Leimbacher*, Rechtsgutachten, insbesondere S. 43 ff.

21 AS 1981, S. 1680 ff.; vgl. auch Art. 5 VISOS.

22 Vgl. «Die ISOS-Bände: Ortsbilder von nationaler Bedeutung» (abrufbar unter www.bak.admin.ch/isos); zu den Publikationen in Buchform auch *Dajcar*, S. 63; zur heutigen Inventarisierungssituation vgl. auch die Hinweise in *ARE*, ISOS und Verdichtung, S. 5 ff.

23 Vgl. dazu die Medienmitteilung des BAK vom 21. Februar 2012.

Nähere Kriterien hinsichtlich der *aufzunehmenden Objekte* und deren Elementen (sog. Legaldefinitionen der Schutzobjekte) sowie der *generell-abstrakten Schutzziele* für diese Objekte finden sich in der Verordnung – anders als etwa beim neueren Bundesinventar über die historischen Verkehrswege (vgl. dazu insbesondere Art. 2 und Art. 6 f. VIVS) – auch im Verordnungstext nicht; dies wird vielmehr ganz dem Vollzug bzw. entsprechenden Vollzugserläuterungen überlassen, was unter dem Aspekt des Legalitätsprinzips problematisch bzw. ungenügend erscheint.[24] Art. 3 VISOS ermächtigt sodann das Eidg. Departement des Innern, nach Anhörung der Kantone über Neuumschreibungen von veränderten Objekten des ISOS zu entscheiden, wobei aber für Neuaufnahmen oder die Streichung von Objekten der Bundesrat zuständig bleibt.[25] *Art. 4 VISOS* hält sodann fest, dass die aufgrund von kantonalem Recht erstellten Ortsbildinventare vom ISOS nicht betroffen werden, sodass gegebenenfalls das Bundesinventar sowie kantonale und kommunale Ortsbild- und Denkmalschutzinventare nebeneinander zu berücksichtigen sind. *Art. 4a VISOS* hält schliesslich im Nachgang zum Bundesgerichtsentscheid Rüti fest, dass die Kantone das ISOS bei der Erstellung ihrer Richtpläne nach den Art. 6–12 RPG zu berücksichtigen haben, was sinngemäss bzw. im Rahmen der kantonalen Richtplanung auch für die kantonale und kommunale Nutzungsplanung gelten muss.[26]

D. Erläuterungen zum ISOS

Nach dem Inkrafttreten des NHG beauftragte der Bundesrat im Dezember 1973 *Sibylle Heusser-Keller* bzw. deren *Büro für ISOS* mit der Erstellung des ISOS-Inventars. Da keine geeigneten umfassenden Grundlagen für eine Bewertung der schweizerischen Ortsbilder vorlagen erarbeitete Sybille Heusser-Keller zunächst zusammen mit weiteren Fachleuten eine präzise und detaillierte *Aufnahmemethode,* welche es erlaubte, die *schweizerischen Ortsbilder* nach einheitlichen Kriterien zu *erfassen*, zu *bewerten* und mit *Erhaltungszielen zu versehen*.[27] Die Aufnahmemethode ist in den *Erläuterungen zum ISOS* dargelegt, welche das Eidg. Departement des Innern 1981 zusammen mit der Inkraftsetzung der VISOS bzw. der ersten Serie schützenswerter Ortsbilder der Schweiz publizierte.[28] Bei den Erläuterungen zum ISOS handelt es sich nicht um eigentliche Rechtsnormen, aber – durch die Übernahme und Publikation seitens des EDI – um generell-abstrakte amtliche Verlautbarungen, mit welcher das Departement die ISOS-Aufnahmemethode für Behörden und interessierte Dritte darlegt, womit ihnen der Charakter einer *Verwaltungsverordnung* zukommt.[29]

Die *Aufnahmemethode* kann wie folgt charakterisiert werden:[30] Erfasst werden grundsätzlich alle *Dauersiedlungen* mit *minimal 10 Hauptbauten* (Richtzahl), die auf der Siegfriedkarte verzeichnet und auf der Landeskarte mit einer Ortsbezeichnung versehen sind. Unterschieden werden *Siedlungsgattungen* wie z.B. Stadt, Kleinstadt, Dorf, Weiler, Hofgruppe.[31] Mit Hilfe *systematischer Beurteilungskriterien* wie der Lage, der räumlichen und architekturhistorischen Qualität und unter Einbezug von *vier Thesen* werden die Ortsbilder von nationaler Bedeutung aus dem erfassten Bestand ausgewählt.[32] Die Inventarisierung geht hierbei vom aktuellen

24 Vgl. dazu auch nachfolgend lit. D und zum Ungenügen dieser Rechtsetzungsmethode *Dajcar*, S. 85 f., 88 f. und nachfolgend Ziff. II/A.

25 Vgl. zum Erlass- und Revisionsverfahren für die Inventarfestsetzung (Objektlisten und Objektumschreibungen) auch *Marti*, Rechtsgutachten, insbesondere S. 12 ff., 15 ff.

26 Vgl. oben bei Fn. 18; zur Bedeutung der Berücksichtigungspflicht auch oben bei Fn. 20.

27 Vgl. dazu *EDI*, Erläuterungen ISOS, S. 2 ff.; das Büro für ISOS ist inzwischen aufgelöst worden; seit dem 1. April 2010 liegt die *Gesamtleitung des Projektes* ISOS beim *BAK*, Sektion Heimatschutz und Denkmalpflege (vgl. ISOS: Rückblick 2010, abrufbar unter www.bak.admin.ch/isos).

28 Vgl. AS 1981, S. 1680 ff; *EDI*, Erläuterungen ISOS, S. 17 ff.

29 Vgl. dazu *Häfelin|Müller|Uhlmann*, Rz. 123 ff. und *Tschannen|Zimmerli|Müller*, § 14 Rz. 9 ff., § 41 Rz. 11 ff., und für die Erläuterungen zum ISOS insbesondere auch *Dajcar*, S. 63 f.

30 Vgl. dazu *EDI*, Erläuterungen ISOS, S. 17 ff. (versehen mit zahlreichen Beispielen), *Engeler*, S. 275 f., *Dajcar*, S. 70 f., sowie das zusammenfassende Faltblatt, welches den einzelnen ISOS-Bänden beigegeben ist.

31 Vgl. dazu insbesondere *EDI*, Erläuterungen ISOS, S. 18 ff.

32 Vgl. dazu auch *Leimbacher*, Komm. NHG, Art. 5 Rz. 8, 19; *EDI*, Erläuterungen ISOS, S. 40 ff.; zur entsprechenden wissenschaftlichen Aufnahmemethode des ISOS auch *Schibli*, S. 32. Die Aufnahmen der *Ortsbilder* mit nur *lokaler oder regionaler Einstufung* werden dem betreffenden Kanton als Dienstleistung des Bundes für allfällige kantonale Schutzmassnahmen übergeben (*EDI*, Erläuterungen ISOS, S. 7).

äusseren Erscheinungsbild aus (Wahrnehmungstheorie) und berücksichtigt somit grundsätzlich weder Innenräume noch kunst- oder architekturhistorisch wertvolle Denkmäler, wenn sie nicht gegen aussen einen besonderen Stellenwert besitzen.[33] Die *Qualifikation* und *Bewertung der Ortsbilder* erfolgt mittels eines *Vergleichsrasters* nach Regionen und in Zusammenarbeit mit den kantonalen Fachleuten (Denkmalpflege, Planungsamt) sowie unter Beizug eines ständigen *Bewertungsausschusses*. Im Rahmen der Erstinventarisierung wurde das Inventar auch der *ENHK* zur fachlichen Begutachtung unterbreitet. Während der Revision war die ENHK im Bewertungsausschuss vertreten und wirkte somit bei der Bereinigung der Liste der Ortsbilder von nationaler Bedeutung mit. Die Ortsbildaufnahmen wurden sodann den betroffenen *Kantonen* zur Anhörung vorgelegt.[34]

Je nach Grösse, Dominanz und Intensität des räumlichen oder zeitlichen Zusammenhangs wird die *schützenswerte Bebauung* des Ortsbildes in *Gebiete* (G) und *Baugruppen* (B) eingegrenzt oder als *Einzelelement* erfasst, wie dies aus den ISOS-Plänen ersichtlich ist.[35] Das Inventar umfasst sodann die *Umgebungen* von *schützenswerten Bebauungen*, die für deren Wirkung und Ablesbarkeit oder für die Gliederung des Ortsbilds von Bedeutung und damit Teil des schützenswerten Ortsbildes sind.[36] Unterschieden wird hierbei zwischen *Umgebungszonen* (U-Zo), einem bebauten oder unbebautem Bereich von begrenzter Ausdehnung, und *Umgebungsrichtungen* (U-Ri), einem entsprechenden Bereich von nicht allseitig begrenzbarer Ausdehnung, welcher meist für den weiträumigen Bezug zwischen Bebauung und Landschaft von Bedeutung ist.[37] Das Inventar liefert sodann für das Verständnis des Ortsbildes notwendige *weitere Angaben*, insbesondere die Bezeichnung ortsteilprägender Einzelbauten oder -anlagen mit grossem Eigen- und Stellenwert (sog. *Einzelelemente E*), wertneutrale Elemente, die einer Lokalisierung im Ort bedürfen (sog. *Hinweise*), und starke Beeinträchtigungen oder Gefährdungen des Ortsbildes (sog. *Störfaktoren*).[38] Die inventarisierten und auf einem Plan verzeichneten Gebiete, Baugruppen, Umgebungen und Einzelelemente werden in einer Legende (sog. L-Blatt) kategorisiert, näher beschrieben und bewertet.[39] Die *Aufnahmekategorien* bezeichnet den Erhaltungszustand der inventarisierten Siedlungsteile zum Zeitpunkt der Aufnahme. Es wird unterschieden zwischen *A* (ursprüngliche Substanz), *B* (ursprüngliche Struktur) und *C* (spezifischer Charakter), bei den Umgebungen zwischen *a* (unerlässlicher Teil) und *b* (empfindlicher Teil). Der Erhaltungszustand eines Siedlungsteils kann auch durch Kombinationen der unterschiedlichen Kategorien ausgedrückt werden wie beispielsweise «AB» oder «BC» bzw. «ab». Sodann wird die räumliche und die architekturhistorische Qualität und die Bedeutung für das Ortsbild bewertet, wobei ein Kreuz besondere Qualität, ein Strich eine gewisse Qualität und ein leeres Feld keine besondere Qualität bedeutet.

Die einzelnen Aufnahmeobjekte werden sodann mit einem *Erhaltungsziel* versehen,[40] wobei bei den *schützenswerten Bebauungen* unterschieden wird zwischen *A* (Erhalten der Substanz), *B* (Erhalten der Struktur) und *C* (Erhalten des Charakters) sowie bei den *Umgebungen* zwischen *a* (Erhalten der Beschaffenheit) und *b* (Erhalten der wesentlichen Eigenschaften).[41] Überdies werden für die einzelnen Objekte *zusätzliche Angaben* (Hinweise;

33 Vgl. dazu insbesondere *Engeler*, S. 276; zu den *Grenzen* der *Aufnahmemethode* für den ganzen Ort bzw. die schützenswerten Bebauungen namentlich im Zusammenhang mit *baulichen Veränderungen* und den *bestehenden Zonenvorschriften* auch *EDI*, Erläuterungen ISOS, S. 46 ff.; zur erforderlichen Aktualisierung bei der Anwendung älterer ISOS-Aufnahmen auch *ARE*, ISOS und Verdichtung, insbesondere S. 11 f.

34 Vgl. Art. 5 NHG und *EDI*, Erläuterungen ISOS, S. 6 f., 40 ff.

35 Vgl. dazu *EDI*, Erläuterungen ISOS, S. 22 ff.; zum Vorgehen bei der Eingrenzung und *Kategorisierung der Ortsbildteile EDI*, Erläuterungen ISOS, S. 30 ff.; zu den einzelnen *Plänen und Aufnahme-Instrumenten* auch *EDI*, Erläuterungen ISOS, S. 52 ff.

36 Neben oder zusätzlich zu diesem relationellen Wert können Umgebungen auch aufgrund ihres *Eigenwerts* bzw. ihres *Denkmalcharakters* im Sinne der *Charta von Florenz* (Charta der historischen Gärten der ICOMOS; vgl. dazu oben bei Fn. 5) Teil des Ortsbilds sein.

37 Vgl. dazu *EDI*, Erläuterungen ISOS, S. 26 f.

38 Vgl. dazu *EDI*, Erläuterungen ISOS, S. 28 f.

39 Vgl. dazu *EDI*, Erläuterungen ISOS, S. 52.

40 Der bei den ISOS-Inventaraufnahmen verwendete Begriff *«Erhaltungsziel»* erscheint tatsächlich als präziser als der allgemeine Begriff *«Schutzziel»* bzw. *«anzustrebender Schutz»* nach Art. 5 Abs. 1 lit. e NHG, da ISOS-Inventarobjekte gemäss Art. 6 NHG jedenfalls bei Erfüllung von Bundesaufgaben grundsätzlich *ungeschmälert erhalten werden sollen*; vgl. dazu auch oben bei Fn. 15. Vgl. zu den Begriffen «Schutz» und «Erhaltung» auch Engeler, S. 146 ff.

41 Vgl. dazu *EDI*, Erläuterungen ISOS, S. 36 ff.

Bezeichnung von Störfaktoren und von schützenswerte Einzelelementen) gemacht.[42] Für das Ortsbild oder Ortsbildteile insgesamt bestehen sodann zum Teil auch sog. *Spezielle Erhaltungshinweise*, mit welchen Gebote und Verbote vorgeschlagen, Präzisierungen des Erhaltungsziels vorgenommen oder die Einholung weiterer Studien angeregt werden.[43] Schliesslich kann erwähnt werden, dass in den Erläuterungen zum ISOS auch die *Standorte* und *Verfügbarkeit der Inventare* und der Verbleib der *Originalunterlagen* geregelt werden.[44]

Im *Anhang* der Erläuterungen zum ISOS (S. 51 ff.) werden als *Beispiele* zwei *Inventaraufnahmen* abgedruckt, nämlich eine *Kurzfassung* der seit 1980 verwendeten Inventarform (Gemeinde Vinelz/BE) und eine *Langfassung* der bis 1980 praktizierten Inventarform (Gemeinde Osterfingen/SH), wobei festgehalten wurde, dass aufgrund der Methodengleichheit die Kurzfassung jederzeit in eine Langfassung überführt werden kann.[45] Überdies wird auf den S. 91 ff. der *ausführliche Fragebogen* für die *Aufnahme von Gebieten* und *Baugruppen* publiziert.[46]

42 Vgl. zu den sehr präzisen und differenzierenden Schutzzielen gemäss den ISOS-Erläuterungen auch *Leimbacher*, Komm. NHG, Art. 5 Rz. 20, *Engeler*, S. 276, und *Dajcar*, S, 88 f. (mit kritischer Anmerkung hinsichtlich des Legalitätsprinzips).

43 Vgl. dazu *EDI*, Erläuterungen ISOS, S. 37, und als Beispiel den 1986 herausgegebenen ISOS-Band Kanton Schaffhausen, S. 214 f. (für die Stadt Schaffhausen).

44 Vgl. *EDI*, Erläuterungen ISOS, S. 7.

45 Vgl. dazu *EDI*, Erläuterungen ISOS, S. 51 und 52 ff.

46 Vgl. dazu auch *EDI*, Erläuterungen ISOS, S. 54.

II. Grundsätzliches zur Regelung der ISOS-Aufnahmemethode und deren Revision

A. Erfordernis einer Regelung auf Verordnungsebene

1. Anforderungen des Legalitätsprinzips

Das ISOS enthält für eine *Vielzahl* von *Städten* und *Gemeinden* der Schweiz gestützt auf Art. 5 NHG und die Verordnung über das ISOS (VISOS) eine *sehr präzise Umschreibung von Schutzobjekten* (Ortsbilder und Teile davon [Gebiete, Baugruppen, Umgebungen, Einzelelemente]) und zugehörige *abgestufte Erhaltungsziele* (namentlich: Erhaltung der Substanz; Erhaltung der Struktur; Erhaltung des Charakters) sowie *weitere Angaben* (insbesondere Hinweise und die Benennung von Störfaktoren). Diese Elemente sind im Bereich der *Erfüllung von Bundesaufgaben* im Rahmen der vorgeschriebenen Interessenabwägungen (Art. 6 NHG; Interessenabwägungsklauseln der Plangenehmigungs- und Bewilligungsverfahren) grundsätzlich *direkt anwendbar*, während sie im Bereich der *kantonalen Aufgabenerfüllung* bei der Erstellung der Richtpläne nach Art. 6–12 RPG und in der Konsequenz auch bei Planungen und Baubewilligungsverfahren innerhalb des Siedlungsgebietes im Rahmen von vorgeschriebenen Interessenabwägungen *zumindest zu berücksichtigen* sind.[47] Da sich somit durch das ISOS direkt oder indirekt *weitgehende Eigentumsbeschränkungen* ergeben können, stellt sich die Frage, ob die im ISOS enthaltenen Vorgaben sich auf eine genügende gesetzliche Grundlage stützen können. Der staatliche Eingriff in die durch die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) geschützten Vermögensrechte muss in einem Rechtssatz, d.h. in einer generell-abstrakten, genügend bestimmten Norm vorgesehen sein (*Erfordernis des Rechtssatzes*). Schwere Eingriffe in das Eigentum (namentlich die Zwangsenteignung oder ein Ausschluss bzw. eine starke Erschwerung der bisherigen oder der künftigen bestimmungsgemässen Nutzung) sind hierbei grundsätzlich in einem Gesetz zu regeln (*Erfordernis der Gesetzesform*), während für weniger schwere Eingriffe oder die Konkretisierung auf Gesetzesstufe vorgesehener Eingriffe eine kompetenzgemäss erlassene Verordnung genügt.[48]

Im Falle des ISOS besteht in Art. 5 NHG (Inventarisierungsauftrag an den Bundesrat) und in Art. 6 NHG (Konsequenzen der Aufnahme eines Objekts in ein Bundesinventar) eine formell-gesetzliche Grundlage für die Schaffung dieses Inventars und die sich hieraus ergebenden Konsequenzen für die Rechtsanwendung.[49] Allerdings werden die *zu schützenden Objekte* bzw. *Objektteile* und die *möglichen Schutzziele* als massgebende Grundlagen und Parameter des Inventars weder im NHG noch in der VISOS näher umschrieben. Dies geschieht vielmehr erst in den *Erläuterungen zum ISOS*, wo auch die Aufnahmemethode eingehend geregelt und erläutert wird. Bei diesen Erläuterungen zum ISOS handelt es sich aber nicht um eigentliche Rechtsnormen, sondern sinngemäss lediglich um eine *Verwaltungsverordnung*, durch welche keine Verwaltungsrechtsverhältnisse zwischen Staat und Bürger geregelt werden können. Für die Konkretisierung von Eigentumseingriffen muss vielmehr eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden.[50] In der *Literatur* wird denn auch zu Recht kritisiert, dass sich in der VISOS keine Legaldefinition der Schutzobjekte und keine generell-abstrakte Umschreibung der Schutzziele findet, sondern sich diese Vorgaben erst aus den Erläuterungen zum ISOS ergeben.[51] Dass die im Falle des ISOS bestehende Regulierung, welche grundlegende Fragen des Schutzkonzepts blossen Vollzugserläuterungen überlässt, nicht dem heutigen Stand von Lehre und Rechtsprechung entspricht, ergibt sich auch daraus, dass sich in der Regelung des neuesten Bun-

47 Vgl. zur Verbindlichkeit des ISOS im Rahmen der Erfüllung von Bundesaufgaben namentlich *Dajcar*, S. 192 ff., insbesondere S. 195 zur Praxis des Bundesgerichts; zur Berücksichtigungspflicht im Rahmen der kantonalen Aufgabenerfüllung oben bei Fn. 20.

48 Vgl. dazu *Häfelin/Müller/Uhlmann*, Rz. 2055 ff., 2164; *Tschannen/Zimmerli/Müller*, § 63 Rz. 17.

49 Vgl. dazu oben bei Fn. 12 ff.

50 Vgl. dazu oben bei Fn. 24 und 29 sowie zur mangelnden Eignung einer Verwaltungsverordnung als gesetzliche Grundlage auch *Tschannen/Zimmerli/Müller*, § 14 Rz. 11.

51 Vgl. dazu *Dajcar*, S. 85 f., 89.

desinventars zum Landschafts-, Ortsbild- und Denkmalschutz (dem *Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz* [IVS]) die genaue Definition der Schutzobjekte und die generell-abstrakten Schutzziele und Eingriffsmöglichkeiten aus dem Verordnungstext ergeben.[52] Auch das gegenüber dem ISOS ältere *Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler* (BLN) enthält in der heute noch geltenden Fassung keine Legaldefinition der Schutzobjekte und keine generell-abstrakten Schutzziele, doch sollen solche in der im Gang befindlichen *Revision der VBLN* nun auf Verordnungsstufe geregelt werden.[53]

2. Konsequenzen für die Regelung bzw. Revision der ISOS-Aufnahmemethode

Unabhängig von der Frage einer Änderung der Aufnahmemethode sollte daher *auch beim ISOS*, dessen Bedeutung für die Rechtsanwendung im Zusammenhang mit der neuesten Rechtsprechung des Bundesgerichts bzw. der nun in Art. 4a VISOS verankerten Berücksichtigungspflicht für den kantonalen Aufgabenbereich stark zugenommen hat,[54] die *zu schützenden Objekte* sowie die *generell-abstrakten Schutzziele* auf *Verordnungsebene* geregelt werden. Dies würde auch die Gelegenheit bieten, die Vorschriften der VISOS mit den andern beiden Inventaren im Bereich des Landschafts-, Ortsbild- und Denkmalschutzes zu harmonisieren, wie dies für das BLN-Inventar und das IVS-Inventar im Rahmen der VBLN-Revision geschehen soll.[55] Soll – wie geplant – die ISOS-Aufnahmemethode geändert und vereinfacht werden, drängt sich dies als vorgängige Rechtsetzungsmassnahmen erst recht auf, zumal für die neue Aufnahmemethode ohnehin neue Regelungsgrundlagen geschaffen werden müssen und sich auch heikle Fragen der Übergangsordnung stellen, welche – wie dargelegt – namentlich aus rechtsstaatlichen Gründen nicht einfach durch Vollzugserläuterungen bzw. Verwaltungsverordnungen geregelt werden können. Aufgrund der *erheblich gestiegenen Bedeutung des ISOS* für die Rechtsanwendung und der sich bei einer Revision der Aufnahmemethode stellenden *heiklen übergangsrechtlichen Fragen* besteht denn auch ein erhebliches Risiko, dass die Frage der Einhaltung des Legalitätsprinzips in Rechtsverfahren vermehrt thematisiert werden könnte und die Rechtsprechung allenfalls entsprechende Mängel feststellen müsste, was die Fortführung sowie die Anwendung und Durchsetzung des ISOS in Frage stellen könnte.[56] Eine Revision der VISOS würde überdies eine gute Gelegenheit bieten, um die *Grundsätze* der in Aussicht genommenen *Neuerungen* hinsichtlich der *ISOS-Aufnahmemethode* (Legaldefinition der schützenswerten Objekte bzw. Objektteile und Neuformulierung der Erhaltungsziele) auf Verordnungsebene zu verankern und damit auch rechtlich besser zu legitimieren. Die *Details der Aufnahmemethode* können hierbei weiterhin in blossen Erläuterungen oder in einer Dienstanleitung dargelegt werden. Da es letztlich um die detaillierte *Festlegung* der *Aufnahmemethode* geht, wäre aber die Verwendung der Begriffe *Wegleitung, Weisung* oder *Richtlinien* vorzuziehen.[57]

Auch solche reinen Verwaltungsvorschriften müssen jedenfalls – wie die bisherigen Erläuterungen zum ISOS – *öffentlich zugänglich* gemacht werden, wobei allenfalls – zumindest für die Eckwerte der neuen Methode – auch eine *Publikation im Bundesblatt* möglich oder sinnvoll wäre und sich jedenfalls eine Veröffentlichung der Wegleitung im Internet aufdrängt.[58] In diesem Zusammenhang ist noch darauf hinzuweisen, dass bezüglich des

52 Siehe dazu insbesondere folgende Bestimmungen der VIVS: Art. 2 (Begriff), Art. 6 (Schutzziele), Art. 7 (Eingriffe) und dazu auch *Dajcar*, S. 71 und 89 f.

53 Siehe insbesondere Art. 5 VE/VBLN (Grundsatz und allgemeine Schutzziele), Art. 6 (Eingriffe bei Erfüllung von Bundesaufgaben), Art. 7 (Behebung von Beeinträchtigungen) und Art. 8 (Berücksichtigung durch die Kantone); vgl. dazu Erläuterungen zum VE/VBLN, S. 3 (VIVS als Vorbild für die VBLN-Revision) und S. 6 ff., sowie zum Ganzen auch *Schibli*, insbesondere S. 34 ff.

54 Vgl. dazu oben bei Fn. 18 ff.

55 Vgl. Art. 12 und Anhang 2 VE/VBLN und dazu Erläuterungen VE/VBLN, S. 12.

56 An der beschränkten Bedeutung des ISOS für den kantonalen Aufgabenbereich (keine direkte Anwendung, sondern lediglich Berücksichtigungspflicht bei den planerischen Entscheiden) vermag freilich eine Revision der VISOS aufgrund der bestehenden bundesstaatlichen Kompetenzsituation nichts zu ändern; vgl. dazu oben bei Fn. 17 ff.

57 Vgl. zu diesen Begriffen auch *Häfelin|Müller|Uhlmann*, Rz. 123 ff., 867 ff., und *Tschannen|Zimmerli|Müller*, § 14 Rz. 10 f., § 41 Rz. 11 ff.

58 Vgl. dazu *Häfelin|Müller|Uhlmann*, Rz. 125; *Tschannen|Zimmerli|Müller*, § 14, Rz. 1, § 41 Rz. 14 und 29 (mit Hinweis auf weitergehende Forderungen der Lehre).

Rechtsschutzes im Ergebnis *kein grosser Unterschied* zwischen den Bestimmungen der VISOS und reinen Verwaltungsvorschriften (Wegleitungen, Weisungen, Richtlinien) besteht, da Bundesratsverordnungen ebenso wie reine Verwaltungsverordnungen *nicht abstrakt* (d.h. direkt im Anschluss an ihren Erlass) *beim Bundesgericht* angefochten werden können. Hingegen können sowohl die Normen der VISOS als auch Bestimmungen von Verwaltungsverordnungen akzessorisch, d.h. bei Anwendung in einem konkreten Fall, auf ihre Rechtmässigkeit überprüft werden, wobei allerdings bei Verwaltungsverordnungen (im Unterschied zu sog. Rechtsverordnungen) der Anwendungsakt Anfechtungsobjekt bleibt und Prüfungsmasstab allein Rechtsvorschriften bilden, d.h. die Verwaltungsvorschrift nur im Sinne einer bestehenden Praxis überprüft werden können.[59]

B. Voraussetzungen und Zulässigkeit einer Änderung der ISOS-Aufnahmemethode

1. Allgemeine Grundsätze

Die ISOS-Aufnahmemethode ist heute – wie dargelegt – allein in den Erläuterungen zum ISOS, mithin in einem reinen *Instrument der Praxis*, geregelt, welches einer *Verwaltungsverordnung* gleichgesetzt werden kann.[60] Eine bestehende *Verwaltungspraxis* kann – ebenso wie eine Änderung von Rechtsnormen oder Raumplänen – grundsätzlich jederzeit *geändert werden*, wobei allerdings für diese drei Kategorien von staatlichen Akten unter dem Aspekt der *Rechtsgleichheit* und *Rechtssicherheit* bzw. des *Vertrauensschutzes* unterschiedliche Anforderungen an die Zulässigkeit von Änderungen bestehen. Die *Änderung einer Verwaltungspraxis* ist nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts zulässig, sofern ernsthafte und sachliche Gründe für die Praxisänderung bestehen, die Änderung in allgemeiner und grundsätzlicher Weise erfolgt, das Interesse an der neuen Praxis die gegenläufigen Rechtssicherheitsinteressen überwiegt und die Praxisänderung nicht gegen Treu und Glauben verstösst.[61]

Rechtsnormen oder Rechtsetzungsakte stellen dagegen grundsätzlich *keine Vertrauensgrundlage* dar, weshalb sie bei Vorliegen haltbarer öffentlicher Änderungsinteressen – unter dem Vorbehalt des Verbots planloser bzw. willkürlicher Rechtsetzung – relativ frei geändert werden können. Soweit die Privaten allerdings durch nicht vorhersehbare Rechtsänderungen in schwer wiegender Weise in ihren gestützt auf das bisherige Recht getätigten Dispositionen getroffen werden und keine Möglichkeit der Anpassung an das neue Recht haben, kann sich aus dem Vertrauensgrundsatz ein Anspruch auf eine *angemessene Übergangsregelung* ergeben. Zu beachten ist auch das Problem der nach altem Recht ergangenen und fortwirkenden Anwendungsakte, der sog. *Dauerverwaltungsakte*, wie sie grundsätzlich auch Schutzanordnungen darstellen. Diese müssen gegebenenfalls aus Gründen der Gleichbehandlung den neuen Normen *angepasst* werden, was aber auch für grundlegende und allgemeine Praxisänderungen gilt.[62] Zwar besteht eine ähnliche Problematik auch ohne Rechtsänderung bzw. ohne Änderung der Aufnahmemethode, wenn – wie dies in der Praxis der Fall ist – von Kanton zu Kanton unterschiedlich alte bzw. mehr oder weniger aktuelle Ortsbildaufnahmen bestehen, doch ist aufgrund der Erläuterungen zum ISOS klar, dass die betreffende Ortsbildaufnahme vom im Zeitpunkt der Aufnahme

59 Vgl. für Bundesratsverordnungen Art. 82 lit. b BGG e contrario; für die Anfechtung von Verwaltungsverordnungen *Häfelin|Müller|Uhlmann*, Rz. 128 ff., und *Tschannen|Zimmerli|Müller*, § 41Rz. 21 ff., insbesondere Rz. 23, 27 f.

60 Vgl. dazu oben bei Fn. 29 und zu den Verwaltungsverordnungen als Teil der Verwaltungspraxis auch *Häfelin|Müller|Uhlmann*, Rz. 517a.

61 Vgl. dazu *Häfelin|Müller|Uhlmann*, Rz. 509 ff., 570 und 638 ff., sowie *Tschannen|Zimmerli|Müller*, § 23 Rz. 14 ff., je mit Hinweisen auf die Rechtsprechung.

62 Vgl. dazu *Häfelin|Müller|Uhlmann*, Rz. 517a, 641 ff., sowie *Tschannen|Zimmerli|Müller*, § 24 Rz. 12 ff., insbesondere Rz. 14 und 17; zum Anspruch auf Anpassung von Dauerverwaltungsakten an neues Recht bzw. eine neue Praxis auch *Häfelin|Müller|Uhlmann*, Rz. 646 und insbesondere Rz. 999, sowie *Tschannen|Zimmerli|Müller*, § 31 Rz. 45.

aktuellen Erscheinungsbild ausgeht und daher bei der Anwendung des ISOS allenfalls einer veränderten Situation Rechnung getragen werden muss.[63] Bei einer Revision der Aufnahmemethode liegen jedoch nicht nur tatsächliche, sondern rechtliche Änderungen vor, was nach dem Gesagten einer besonderen Übergangsregelung bedarf.

Festzuhalten ist noch, dass auch *Raumpläne,* mit welchen Bundesinventare trotz wesentlicher Unterschiede ebenfalls verglichen werden können,[64] grundsätzlich jederzeit geändert werden dürfen, sofern nicht ausnahmsweise eine bestimmte Dauer vom zuständigen Planungsorgan verbindlich zugesichert wurde. Allerdings haben Planänderungen in besonderer Weise das Gebot der Rechtssicherheit zu beachten, was eine Abwägung zwischen dem Interesse an einer Planänderung und demjenigen am Vertrauen in den Bestand des geltenden Plans erfordert. Nach der Rechtsprechung darf umso eher mit der *Planbeständigkeit* gerechnet werden bzw. müssen umso gewichtigere Gründe für eine Änderung vorhanden sein, je neuer ein Plan ist. Die Verwirklichung einer den gesetzlichen Grundsätzen entsprechenden Planung hat aber den Vorrang vor dem Gebot der Planbeständigkeit.[65] Bei der Planung kommt im Übrigen – anders als bei Anwendung allgemeinverbindlicher Regeln, wie sie Schutzverordnungen bzw. das VISOS beinhalten – dem Gleichbehandlungsgebot nur eine abgeschwächte Wirkung zu, da eine unterschiedliche planerische Behandlung ähnlicher Grundstücke dem Wesen der Raumplanung entspricht.[66]

2. Anwendung der Grundsätze auf die Änderung der ISOS-Aufnahmemethode

Aus diesen Darlegungen ergibt sich, dass die *strengsten Änderungsvoraussetzungen* für *blosse Instrumente der Verwaltungspraxis* bestehen. Auch diese *Voraussetzungen* erscheinen jedoch hinsichtlich der Änderung der ISOS-Aufnahmemethode aufgrund der vom BAK vorgebrachten Begründung *grundsätzlich* als *gegeben*. Das BAK legt in der Auftragserteilung für das vorliegenden Gutachten dar, dass das ISOS inzwischen – rund 40 Jahr nach Beginn der Aufnahmearbeiten bzw. über 30 Jahre nach dem Erlass der VISOS – schweizweit erstellt und in allen Kantonen (ausser Graubünden) revidiert worden ist.[67] Dabei habe sich ergeben, dass dieses Bundesinventar ein *eher komplexes Instrument* darstellt, welches *zum Teil schwer interpretierbar* ist.[68] Diese Erkenntnis hat sich – zumindest ansatzweise, namentlich im Zusammenhang mit der Aufwertung des ISOS für den kantonalen Aufgabenbereich – auch in Rechtsprechung und Rechtspraxis gezeigt.[69] Besondere Probleme bei der Anwendung des ISOS ergeben sich überdies im Zusammenhang mit der heute notwendigen Verdichtung der Siedlungsgebiete.[70] Das BAK möchte daher vor der nächsten Überarbeitung der Inventaraufnahmen in den Kantonen die *Aufnahmemethode bereinigen* und *präzisieren*, um die *Umsetzung* des Bundesinventars zu *vereinfachen*. *Ziel* der *Vereinfachung des ISOS* ist es, eine klarere Systematisierung der Aufnahmeinstrumente und der Darstellung der Resultate (z.B. unterschiedliche Farbe nach Erhaltungszielen in den Plänen) zu erreichen, die Integration der Möglichkeiten der neu-

63 Vgl. dazu oben bei Fn. 33.

64 Vgl. dazu eingehend *Dajcar*, S. 189 ff., mit zahlreichen weiteren Hinweisen. Bei der Änderung der ISOS-Aufnahmemethode geht es zwar nicht um inhaltliche Änderung von konkreten Inventaraufnahmen, aber um das entsprechende Vorgehen, was mit den in den Planungen z.T. geregelten besonderen Planungsprozessen vergleichbar ist.

65 Vgl. zu diesen von der Rechtspraxis entwickelten Grundsätzen zur Anwendung von Art. 21 RPG *Häfelin|Müller|Uhlmann*, Rz. 647 ff., und *Tschannen|Zimmerli|Müller*, § 37 Rz. 28 f.

66 Das Rechtsgleichheitsgebot in der Raumplanung fällt daher weitgehend mit dem *Willkürverbot* zusammen; vgl. dazu auch *Hänni*, S. 52 f. mit weiteren Hinweisen.

67 Diese Aufnahmen erfolgten grundsätzlich nach der gleichen, in den 1970er-Jahren festgesetzten Methode, wobei lediglich Detailanpassungen, namentlich in der Darstellung (z.B. Schaffung L-Blatt), vorgenommen wurden; vgl. dazu *EDI*, Erläuterungen ISOS, S. 3, 51 ff.

68 Vgl. dazu oben, S. 1, sowie die Stellungnahmen zur in Aussicht genommenen Änderung der Aufnahmemethode von *ENHK|EKD*, Nachführung ISOS, und *Büro für das ISOS*, Nachführung; die Stellungnahme von ENHK und EKD weist aber zu Recht auf die *weltweit einzigartige Pionier- und Kulturleistung* der ISOS-Erstinventarisierung hin (S. 1).

69 Vgl. dazu einzelne Hinweise im BGE 135 II 209 ff.(Rüti) und bei *Leimbacher*, Rechtsgutachten, passim.

70 Vgl. dazu *ARE*, ISOS und Verdichtung.

en Informationstechnologien (GIS, Internet etc.) zu gewährleisten sowie eine schnellere Nachführung des Bundesinventars zu ermöglichen.[71]

Das geschilderte Anliegen des BAK ist grundsätzlich ohne Zweifel berechtigt und bildet einen *ernsthaften und sachlichen Grund* bzw. ein sicher *haltbares öffentliches Interesse* für eine *Anpassung der ISOS-Aufnahmemethode*, soweit damit die *gesetzlichen* und *staatsvertraglichen Anforderungen* (Auftrag zur Schaffung eines wissenschaftlichen Inventars der schutzwürdigen Ortsbilder von nationaler Bedeutung nach einheitlichen und aussagekräftigen Erfassungs-, Bewertungs- und Schutzkriterien)[72] weiterhin eingehalten sind. Ob und inwieweit dies mit den geplanten Änderungen der ISOS-Aufnahmemethode gewährleistet ist, muss bei der nachfolgenden *Beantwortung* der *konkreten Gutachterfragen* geprüft werden. Zu beachten sein wird jedenfalls, dass – trotz der erwähnten Anwendungsschwierigkeiten und Konflikte mit raumplanerischen sowie wirtschaftlichen Zielsetzungen und Interessen – im Rahmen der Inventaraufnahme *noch keine eigentliche Interessenabwägung* zwischen Erhaltungsinteressen und Bauinteressen erfolgt, was den wissenschaftlichen Charakter des Inventars in Frage stellen würde. Solche Interessenabwägungen sind vielmehr Sache der nachfolgenden Planungsverfahren (Sachplanverfahren im Bund; Richt- und Nutzungsplanung in den Kantonen) bzw. ausnahmsweise (soweit für diese Verfahren Abwägungsklauseln bestehen) der Baubewilligungsverfahren.[73] In *zeitlicher Hinsicht* kann noch darauf hingewiesen werden, dass einer Änderung der ISOS-Aufnahmemethode angesichts der langen Zeitdauer der Anwendung der bisherigen Aufnahmemethode bzw. der inzwischen in allen Kantonen abgeschlossenen Inventaraufnahme und der dabei gemachten Erfahrungen auch bei sinngemässer Anwendung der *Planbeständigkeitsgrundsätze* nichts im Wege steht, zumal Richt- und Nutzungspläne bereits nach zehn bis fünfzehn Jahren totalrevidiert werden können.[74]

Sodann ist geplant, die neuen Inventaraufnahmen bzw. deren Aktualisierung in allen Kantonen nach der neuen Aufnahmemethode vorzunehmen, weshalb auch die Anforderung einer *grundsätzlichen und allgemeinen Änderung der Aufnahmemethode* gegeben ist. *Rechtssicherheitsinteressen* können unter den dargestellten zeitlichen und sachlichen Gegebenheiten einer Änderung der Aufnahmemethode ebenfalls nicht entgegenstehen, und ein möglicher *Vertrauenstatbestand* ist *nicht ersichtlich*. Da das Inventar tendenziell vereinfacht und dessen Anwendung erleichtert werden soll, ist namentlich nicht zu sehen, dass dadurch die direkt oder indirekt betroffenen Privaten in getätigten, nicht ohne weiteres rückgängig zu machenden Dispositionen allenfalls sogar schwer getroffen werden könnten. Da die Erstellung der Inventare nach der neuen Aufnahmemethode aber erhebliche Zeit dauern wird und während dieser Zeit in den Kantonen Inventare nach bisheriger und nach neuer Aufnahmemethode nebeneinander bestehen werden, stellt sich einzig im Hinblick auf die *Gleichbehandlung* der *Kantone* bzw. der betroffenen *Privaten* die Frage, wann die nach der neuen Aufnahmemethode erstellten Inventare in Kraft gesetzt werden sollen bzw. ob bei sukzessiver Inkraftsetzung der neuen Inventare allenfalls die bestehenden Inventare als Dauerverwaltungsakte zumindest in unklaren Fällen oder in Streitfällen vorweg angepasst werden müssen bzw. ob allenfalls mit der Inkraftsetzung einzelner nach neuer Methode erstellter Inventare generelle Korrekturen bezüglich der bestehenden, nach alter Aufnahmemethode erstellten Inventare vorzunehmen sind (vgl. dazu auch die Beantwortung der Gutachterfragen 6 und 7). Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass bei einer *Verankerung* der neuen Aufnahmemethode auf *Verordnungsebene* – wie oben unter II/A vorgeschlagen – *reduzierte Anforderungen* an die *Begründung* der Zulässigkeit einer *Änderung* der *Aufnahmemethode* bestehen, wobei sich aber auch bei diesem Vorgehen die eben erwähnten *übergangsrechtlichen Fragen* stellen.

71 Vgl. dazu die (nachgeführte) Präsentation «ISOS-Vereinfachungsbedürfnisse» der «inventare.ch» vom 10. Juni 2010 für die Sitzung der ISOS-Arbeitsgruppe des BAK vom 8. Juni 2010; zu methodischen Problemen bei der ISOS-Inventaraufnahme (z.B. grossflächige Ergebung, Aktualisierung u.a.) vgl. auch *ARE*, ISOS und Verdichtung, S. 6 ff. mit dem Hinweis, dass dies bei der Weiterentwicklung des ISOS zu prüfen sei (S. 9), und dass der Wunsch besteht, rasch auch im Mittelland eine Aktualisierung vorzunehmen (S. 15).

72 Vgl. Art. 5 NHG und Art. 1 f. VISOS und dazu oben bei Fn. 12.

73 Vgl. dazu bereits *Dajcar*, S. 118, und nun insbesondere ARE, ISOS und Verdichtung, S. 9 ff.; differenzierend hinsichtlich des BLN-Inventars angesichts der Schwierigkeit einer wissenschaftlichen Bewertung von Landschaften *Schibli*, S. 29 ff.

74 Vgl. dazu auch *Hänni*, S. 98 f., 144 f.

III. Beantwortung der konkreten Gutachterfragen

Frage 1: *Ist es rechtlich zulässig, im Hinblick auf die geplante sukzessive Revision der ISOS-Aufnahmen für die einzelnen Kantone die Aufnahmemethode hinsichtlich der Aufgliederung der Ortsbilder, der Umschreibung der Erhaltungsziele und allenfalls weiterer Einzelheiten zu ändern? Welche Rechtserlasse und Grundlagendokumente müssten allenfalls geändert|angepasst werden?*

Aufgrund der Darlegungen unter Ziff. II/B ist es *grundsätzlich zulässig*, die *ISOS-Aufnahmemethode* im Hinblick auf die geplante sukzessive Revision der Inventar-Aufnahmen für die einzelnen Kantone namentlich hinsichtlich der Aufgliederung der Ortsbilder, der Umschreibung der Erhaltungsziele und allenfalls weiterer Einzelheiten *zu ändern*, wobei aber gewährleistet sein muss, dass auch in Zukunft eine nach *einheitlichen, systematischen sowie allgemein anerkannten wissenschaftlichen Kriterien vorgenommene Erfassung, Bewertung und Zusammenstellung* der massgebenden *Schutzobjekte (Ortsbilder bzw. Ortsbildteile)* und sowie einer *entsprechende Formulierung der Schutzziele* erfolgt. Ob und inwieweit Änderungen der Aufnahmemethode in den einzelnen Punkten zulässig sind bzw. diese Anforderungen erfüllen, muss im Einzelnen geprüft werden (vgl. dazu auch die Beantwortung der nachfolgenden Fragen 3 – 7). Aufgrund der heutigen *Anforderungen des Legalitätsprinzips* sollte eine *Definition* der in Zukunft massgebenden *Schutzobjekte bzw. deren Teile* (schützenswerte Ortsbilder und Ortsbildteile) und die vorgesehenen *generell-abstrakten Schutz- bzw. Erhaltungsziele* neu zumindest auf der *Verordnungsebene* (in der VISOS), nicht nur in den Erläuterungen zum ISOS geregelt werden. Eine *Neuregelung* auf *Gesetzesebene* (im NHG) ist dagegen *nicht erforderlich*. Die *Details* der *neuen Aufnahmemethode* können im Übrigen in reinen *Verwaltungsvorschriften* geregelt werden, welche aufgrund ihrer Funktion als *Wegleitung* oder *Richtlinien*, nicht lediglich als Erläuterungen bezeichnet werden sollten. Entsprechende *Verwaltungsvorschriften*, welchen alle Details der neuen Aufnahmemethode regeln, wären vor dem Beginn der Inventarrevision oder spätestens vor der Inkraftsetzung der revidierten Inventaraufnahmen *neu zu schaffen* (zur erforderlichen Publikation und zur höchstens akzessorisch möglichen richterlichen Überprüfung solcher Verwaltungsvorschriften vgl. oben bei Fn. 58 f.).[75]

Das *Verfahren* für die Schaffung solcher Verwaltungsvorschriften (Wegleitung, Richtlinien) ist *nicht geregelt*. Da in solchen Vorschriften die Inventaraufnahme geregelt wird, erschiene es aber sinnvoll, für den Erlass dieser Vorschriften dasselbe Verfahren zu beachten *wie* für die *Inventaraufnahme* selber, also vorgängige Durchführung eines Ämterkonsultationsverfahren bei den mitinteressierten Dienststellen, einer Konsultation von ENHK und EKD, einer Anhörung der betroffenen Kantone und allenfalls eines öffentliches Anhörungsverfahrens (Vernehmlassungsverfahren mit beschränktem Adressatenkreis); anschliessend Antrag an den Bundesrat und Mitberichtsverfahren bei den Departementen und der Bundeskanzlei. Dieses Vorgehen würde auch erlauben, die *Schaffung* der *Wegleitung* mit der vorgeschlagenen bzw. für die Änderung der Aufnahmemethode erforderlichen *VISOS-Revision* zu *kombinieren bzw. gleichzeitig vorzunehmen*, zumal für eine entsprechende Revision der VISOS grundsätzlich dieselben Verfahrensvorschriften bestehen.[76]

Die bisherigen *Erläuterungen zum ISOS* könnten bzw. sollten als *blosse Grundlagen* der *bisherigen Inventarisation* zum besseren Verständnis der Erstinventarisierung und der inzwischen erfolgten Revisionen bzw. zur Ablesbarkeit der Entwicklung beibehalten werden (Hinweisfunktion). Zu prüfen wäre auch eine *Aufhebung* oder *Revision* (bzw. ebenfalls Rückstufung zu bloss hinweisende Grundlagen) bisheriger *separater Grundlagendokumente* zu Teilfragen oder im Sinne von Zusammenfassungen der bisherigen Aufnahmemethode, soweit solche existieren.[77]

75 Die Eckwerte der neuen ISOS-Aufnahmemethode könnten im Bundesblatt publiziert werden; die gesamte Wegleitung sollte jedenfalls im Internet publiziert werden.

76 Vgl. dazu *Marti*, Gutachten ISOS-Erlassverfahren, S. 12 f. (Ziff. I/C/1/a).

77 Vgl. z.B. die bestehenden Falttafeln mit der Zusammenfassung der Aufnahmemethode in den bisherigen ISOS-Bänden.

Frage 2: *Können nach neuer Methode aufgenommene Ortsbilder sukzessive in Kraft gesetzt werden, während für die übrigen Ortsbilder die bisherigen Aufnahmen in Kraft bleiben?*

Aus *praktischen Gründen* (hoher Zeitaufwand für die Revision der ISOS-Aufnahmen) bzw. zur geforderten *beschleunigten Aktualisierung* der ISOS-Aufnahmen müssen die *ISOS-Revisionen sukzessive in Kraft* gesetzt werden. Damit werden während einer gewissen oder sogar längeren Zeit (wohl durchaus 10 bis 15 Jahre) Inventaraufnahmen nach alter und neuer Aufnahmemethode nebeneinander bestehen.[78] Dies erscheint im Prinzip *unproblematisch*, soweit das *Schutzniveau* nach *bisheriger* und nach *neuer Aufnahmemethode* in einem konkreten Fall *gleichwertig* ist, da in einem solchen Fall lediglich unterschiedliche Bezeichnungen bzw. Darstellungsmethoden bestünden, die aber im Ergebnis nicht zu einem anderen Resultat (namentlich hinsichtlich der massgebenden Erhaltungsziele) führen könnten.

Probleme der Gleichbehandlung ergeben sich jedoch, wenn der *bisherige Schutz* durch das ISOS bzw. die *bestehenden Erhaltungsziele* für das Ortsbild insgesamt oder für einzelne Ortsbildteile durch die neue Aufnahmemethode *reduziert oder verändert werden sollte*, was – auch angesichts der bestehenden Kritik an der ursprünglichen Aufnahmemethode[79] und einzelner geplanter Änderungen[80] – nicht ausgeschlossen werden kann. In diesem Fall müsste für entsprechende *Objekte oder Objektteile* aus Gründen der Rechtsgleichheit ein *Anspruch auf umgehende Anpassung* des *bisherigen Schutzes* bzw. des *bisherigen Erhaltungszieles* an die neuen Vorgaben bejaht werden (vgl. dazu oben bei Fn. 62 und nach Fn. 74). Dieses Problem könnte allenfalls dadurch gelöst werden, dass für *konkrete Streitfälle* bzw. bei *Bestehen eines entsprechenden schutzwürdigen Interesses* nach der Inkraftsetzung erster ISOS-Aufnahmen nach neuer Methode ein *Anspruch* auf *unmittelbare Festsetzung des Erhaltungsziels* nach der *neuen Aufnahmemethode* geschaffen würde, wie dies ähnlich im *Waldrecht* besteht (Waldfeststellungsverfahren im konkreten Fall), soweit Wald und Bauzonen noch nicht – wie im 1991 geschaffenen neuen Waldgesetz vorgesehen – im Zonenplan voneinander abgegrenzt worden sind.[81] Eine ähnliche Situation gab es auch im Bereich des *Lärmschutzrechts*, wo die Empfindlichkeitsstufen einzelfallweise festgelegt werden mussten, solange diese noch nicht in den Nutzungsplänen verankert worden waren.[82] Ein entsprechender *Anpassungsanspruch* bezüglich der *altrechtlichen ISOS-Aufnahmen*, welcher u.U. allerdings mit erheblichem Aufwand verbunden sein könnte (Erfordernis einer Anpassung des Erhaltungsziels für Einzelobjekte oder Teilgebiete eines Ortsbilds an die geänderte Aufnahmemethode aufgrund der bisherigen Ortsbildaufnahme im konkreten Fall), sollte gegebenenfalls *in der VISOS verankert* werden, da es sich um eine für den Schutz von Ortsbildern bzw. Ortsbildteilen bzw. die damit verbundenen direkten oder indirekten Eingriffe in die Rechtsstellung der Grundeigentümer bedeutsame übergangsrechtliche Frage handelt, welche – auch im Sinne der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit – eine *Normierung in einem Rechtserlass* erfordert. Die *Details* dazu könnten dagegen in der neuen *Wegleitung* geregelt werden, wobei insbesondere auch darzutun wäre, wie dieser Anspruch praktisch und fachgerecht umgesetzt werden kann.

Ein *anderer Ausweg* aus der dargestellten *Gleichbehandlungsproblematik* könnte darin bestehen, dass der Bundesrat bei der erstmaligen Inventarfestsetzung nach neuer Aufnahmemethode einen *Schlüssel schaffen* bzw. *gleichzeitig in Kraft setzen* würde, wie die *bisherigen Schutzziele* in *Erhaltungsziele nach neuer Aufnahmemethode* umzuwandeln sind (vgl. dazu auch die Beantwortung der Frage 6). Diese Methode zur Herstellung einer Gleichbehandlung der Kantone, Gemeinden und Grundeigentümer kann mit einem entsprechenden Vorgehen im *Steuerrecht* bei der Eigenmietwertbesteuerung verglichen werden, wo die Praxis

78 Anders ist die Vorgehensweise beim *Projekt «Aufwertung BLN»*. Hier wurden zunächst die neuen Inventaraufnahmen mit detaillierteren Schutzzielen für die ganze Schweiz erarbeitet und dann zusammen mit einer zugehörigen Revision der VBLN der Anhörung von Kantonen und Interessierten unterbreitet; die Verabschiedung und Inkraftsetzung durch den Bundesrat steht noch aus; vgl. dazu *Schibli*, S. 3 ff. Durch die vorgesehen gesamthafte Inkraftsetzung der VBLN-Revision und der neuen Objektblätter ergeben sich keine Gleichbehandlungsprobleme beim Übergang zum neuen Recht.

79 Vgl. dazu namentlich *ARE*, ISOS und Verdichtung, insbesondere S. 7 ff.

80 Vgl. dazu Antwort auf Frage 6 und 7.

81 Vgl. Art. 10 Abs. 1 bzw. Art. 13 WaG und dazu *Rausch|Marti|Griffel*, Rz. 446 ff., 466

82 Vgl. dazu Art. 43 f., insbesondere Art. 44 Abs. 3 LSV.

für die Festsetzung des Eigenmietwerts angesichts zeitlich ganz unterschiedlicher Schätzungsdaten von einem auf einen bestimmten Zeitpunkt stabilisierten Mietwerten ausgeht und so eine Gleichbehandlung der Steuerpflichtigen gewährleistet.[83] Auch dieser *Anpassungsmechanismus* (Schlüssel für die Überführung altrechtlicher in neurechtliche Erhaltungsziele) sollte sinnvollerweise als *Grundsatz* in der *VISOS* verankert werden, kann aber im *Detail* in einer *Wegleitung* geregelt werden. Grundsätzlich dürfte die Schaffung eines solchen Anpassungsmechanismus in der Umsetzung einfacher zu handhaben sein als die Schaffung eines Anspruchs auf Einzelfallbeurteilung von Ortsbildern bzw. Ortsbildteilen in einem konkreten Streitfall.

Die gemachten Hinweise zeigen im Übrigen, dass sich *entsprechende Fragen* (Gleichbehandlungsproblematik) vor allem bei einer *Änderung der Erhaltungsziele* stellen werden, während *Änderungen* bei der *Systematisierung* bzw. *Begriffsbildung* von *Schutzobjekten* und *Teilobjekten weniger problematisch* sind, da sie im Ergebnis für das Schutzniveau kaum etwas ändern

Frage 3: *Heute werden die Ortsbilder systematisch in Gebiete, Baugruppen, Umgebungszonen und Umgebungsrichtungen aufgegliedert. Inwieweit darf die Gliederungsart der Ortsbilder angepasst werden? Dürfte z.B. auf die vier erwähnten Gliederungsarten zugunsten einer einzigen Kategorie «Ortsbildteil» verzichtet werden?*

Die heutige Aufgliederung der Ortsbilder in *Gebiete, Baugruppen, Umgebungszonen* und *Umgebungsrichtungen* ergibt sich allein aus den *Erläuterungen zum ISOS*.[84] Die *VISOS* enthält – wie erwähnt – keine Legaldefinition der Schutzobjekte bzw. der Teile davon. Dies sollte – wie dargelegt – korrigiert bzw. die Schutzobjekte generell-abstrakt in der VISOS umschrieben werden.[85] Für die Umschreibung der Schutzobjekte massgebend sind die *übergeordneten Rechtsgrundlagen*, also neben dem Verfassungsrecht und den staatsvertraglichen Regelungen namentlich das eidgenössische Natur- und Heimatschutzgesetz. Sowohl *Art. 78 Abs. 2 BV* als auch *Art. 4 NHG* enthalten eine *sehr offene Umschreibung* der *Schutzobjekte* und sprechen im Zusammenhang mit dem Ortsbildschutz neben den «geschichtlichen Stätten» lediglich vom «heimatlichen Landschafts- und Ortsbild». Dasselbe gilt im Übrigen für den *raumplanungsrechtlichen Schutzauftrag* an die *Kantone* in *Art. 17 RPG*, wo ebenfalls nur von «bedeutenden Ortsbildern, geschichtlichen Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmälern» gesprochen wird.[86] In diesem Zusammenhang interessant ist aber, dass Lehre und Praxis zu dieser Bestimmungen gewisse Grundsätze gebildet hat, welche im Sinne einer Harmonisierung bzw. der Konkordanz der Regelungen auch für den *Begriff des Ortsbild- und Denkmalschutz* i.S. des eidgenössischen *Natur- und Heimatschutzrechts* (Art. 78 Abs. 2 BV, Art. 4 NHG und Art. 1 VISOS) massgebend sein sollten.

So umfasst ein *Ortsbild* nach Lehre und Praxis eine *Gruppe von Siedlungsbauten*, die nach ihrer Art, Form oder Struktur eine mehr oder weniger geschlossene Einheit bilden. Der Ortsbildschutz, der regelmässig in den unmittelbar verbindlichen Ästhetikvorschriften der kantonalen Baugesetze und kommunalen Baureglemente zum Ausdruck kommt, stellt ein *besonderes Anwendungsfeld des Landschaftsschutzes* dar. Die Vorschriften des Ortsbildschutzes reichen im Allgemeinen über den eigentlichen Denkmalschutz hinaus, da sie *auch dort* gelten, *wo keine Denkmäler betroffen* sind. *Enger* als jene des Denkmalschutzes erweisen sich die Regelungen des Ortsbildschutzes insofern, als sie auf die *äussere Erscheinungsform* von *Gebäuden und Gebäudegruppen* gerichtet sind und somit das Innere nur soweit zu erfassen vermögen, als dieses nach aussen wirkt.[87] Nach einer anderen, mehr

83 Vgl. dazu BGE vom 25. April 1986 i.S. X., ASA 1986/87, S. 617 ff. und den Schaffhauser Obergerichtsentscheid vom 18. September 1998 i.S. P., E. 2b/bb/bbb, publiziert im Amtsbericht des Obergerichts 1998, S. 156 ff.

84 Vgl. dazu oben Ziff. I/D.

85 Vgl. dazu oben bei Fn. 24 und Ziff. II/A/2.

86 Vgl. dazu *Waldmann|Hänni*, Art. 17 Rz. 19 ff., *Rausch|Marti|Griffel*, Rz. 523 ff., und *Hänni*, S. 192 f.

87 So *Waldmann|Hänni*, Art. 17 Rz. 19 mit zahlreichen weiteren Hinweisen (auch zur Begriffsbestimmung für *geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler*). Vgl. zum *Begriff des Ortsbildes*, seiner Funktion und den Abgrenzungen auch *Wiederkehr Schuler*, S. 84, und *Zumstein*, S. 108 ff.

qualitativ ausgerichteten Darstellung zeichnen sich bedeutende Ortsbilder aus als Baugruppen, deren Einzelbauten sich einerseits zu einem *Bild augenfälliger Geschlossenheit* vereinen und andererseits in die Umgebung einordnen; es kann sich hierbei um ganze Siedlungen oder auch nur Teile davon handeln.[88] Diese *Grundsätze* von *Lehre und Praxis* sind daher auch bei der *Umschreibung* der *Schutzobjekte* im Rahmen des *ISOS* zu beachten.

Sehr präzis sind die *Definitionen* der *Schutzobjekte* in den *internationalen Abkommen*.[89] Die *UNESCO-Welterbe-Konvention* unterscheidet primär «Kulturgüter» und «Naturgüter», wobei die *Kulturgüter* in *«Denkmäler»*, *«Gebäudegruppen»* und *«Stätten»* aufgegliedert und entsprechend definiert werden. Es handelt sich somit um relativ eng begrenzte Schutzgüter; ganze Ortsbilder werden nicht geschützt.[90] Immerhin können Ortsbildteile (z.B. die Altstadt von Bern als WEK-Listenobjekt) auch als Kulturgüter i.S. der UNESCO-Welterbe-Konvention bilden.[91] Das entsprechend seinem Titel auf den *Schutz von Baudenkmäler* ausgerichtete *Granada Übereinkommen* unterscheidet in Anlehnung an die UNESCO-Welterbe-Konvention ebenfalls *«Baudenkmäler», «Baugruppen»* und *«Stätten»*, welche auch sehr ähnlich definiert werden.[92] Im Unterschied zur UNESCO-Welterbe-Konvention werden die Vertragsstaaten in diesem Ankommen aber auch verpflichtet, die schutzwürdigen Baudenkmäler, Baugruppen und Stätten *in einem Inventar genau zu erfassen*.[93] Dasselbe gilt gemäss Art. 2 lit. i des *Abkommens von Malta* auch für das *archäologische Erbe* bzw. die entsprechenden *«geschützten Denkmäler»* und das *«geschützte Gelände»,* wobei in der eingehenderen Definition von Art. 1 Abs. 3 «Bauwerken, Gebäuden, Baugruppen, erschlossenen Stätten u.a.», aber auch deren «Umgebung, gleichviel ob an Land oder unter Wasser» erwähnt werden. Der Bundesrat hat zu den beiden letztgenannten Abkommen in seiner Botschaft vom 26. April 1995 darauf hingewiesen, dass die Schweiz die entsprechenden Verpflichtungen in Form des ISOS, des IVS und der Kulturgüterkarte des Bundesamts für Landestopographie bereits erfülle,[94] wobei überdies auch das *Inventar des Kulturgüterschutzes* und die *Liste der Baudenkmäler unter Bundesschutz* hingewiesen werden kann.[95] Die *staatsvertraglichen Inventarisierungsverpflichtungen* im Bereich des Schutzes des baugeschichtlichen und archäologischen Erbes werden daher nicht allein durch das ISOS erfüllt bzw. es ergeben sich aus diesen Pflichten *kaum bestimmte Anforderungen* an das *ISOS* für die *Aufgliederung der Schutzobjekte*.

Zusammenfassend ergibt sich, dass es beim Schutz des Ortsbildes i.S. des ISOS um den Schutz des Erscheinungsbildes von Siedlungen, also dem *eigentlichen Ortsbild*, und *Teilen davon* (Siedlungsgruppen inkl. geschichtlichen Städten und wichtigen Baudenkmälern) geht, wobei sich aus dem Begriff des Ortsbildschutzes bzw. den gesetzlichen und staatsvertraglichen Regelungen *keine genaue Anweisung* für die *Aufgliederung der Schutzobjekte* gibt. Hierfür müssen vielmehr Gesichtspunkte der *Zweckmässigkeit* massgebend sein, wobei das *Ziel der Inventarisierung* (Erfassung, Bewertung und Zusammenstellung von Schutzobjekten nach *einheitlichen* und *aussagekräftigen wissenschaftlichen Kriterien*) im Auge behalten werden muss. Es erscheint daher prinzipiell zulässig, *nur* ganze *Ortsbilder* und *Teile davon* (und allenfalls zusätzlich Einzelelemente) zu unterscheiden statt wie bisher deutlich mehr Aufgliederungskategorien (Ortsbild/Gebiet/Baugruppe/schützenswerte Einzelelemente/Umgebungszonen und -richtungen), zumal dies grundsätzlich lediglich eine Frage der Systematisierung und (verein-

88 Vgl. dazu *Moor*, Komm. RPG, Art. 17 Rz. 61; zu den geschichtlichen Stätten sowie den Natur- und Kulturdenkmälern ders., Komm. RPG Art. 17 Rz. 62 ff.

89 Vgl. dazu oben Ziff. I/A.

90 Vgl. Art. 1 sowie Art. 2 WEK und dazu *Gredig*, Schutz, S. 26 ff. (Ausrichtung auf klassische architektonische Objekte; Erweiterung lediglich im Bereich des Begriffs «Stätte»); zum Begriff «Stätte» auch *Gredig*, Umsetzung, S. 17 (Werke von Menschenhand oder gemeinsame Werke von Natur und Menschen sowie Gebiete, einschliesslich archäologischer Stätten).

91 Vgl. dazu *Gredig*, Schutz, S. 160, und *Gredig*, Umsetzung, S. 17.

92 Vgl. Art. 1 Granada Übereinkommen.

93 Art. 2 Granada Übereinkommen.

94 Vgl. dazu BBl 1995 III 445 ff., insbesondere S. 452.

95 Vgl. dazu *EDI*, Erläuterungen ISOS, S. 8 f., 12.

fachten) Darstellung ist.[96] Dabei darf jedoch die *Aussagekraft* des Inventars *nicht leiden*, doch scheint dies aufgrund der Präsentation und der heutigen Umschreibungs- und Visualisierungsmöglichkeiten grundsätzlich als erfüllbar. Allerdings werden sich gewisse Schwierigkeiten in der Überführung der bisherigen Inventaraufnahme in die neuen Kategorien ergeben.[97] ENHK und EKD möchten allerdings an der Unterscheidung von «Gebieten» und «Baugruppen» festhalten und auch die «Umgebung» als besondere Kategorie beibehalten, wobei dies allerdings nicht näher begründet wird bzw. im damaligen Zeitpunkt die konkreten Vereinfachungsvorschläge auch noch nicht vorlagen.[98] Eine *Anhörung der Fachkommissionen* zu diesem Punkt sollte daher jedenfalls noch nachgeholt werden, da diesen eine wichtige Funktion für die fachliche Beurteilung der ISOS-Inventarisation zukommt.

Wichtig erscheint, dass unter dem Begriff *«Ortsbildteil»* jedenfalls *auch* die *Umgebung* von bedeutenden Ortsbildern bzw. Siedlungsteilen erfasst wird, da nach heutiger Auffassung Schutzobjekte hinsichtlich der Schutzvorkehren nicht quasi isoliert werden sollen, sondern auch die unmittelbare Umgebung erfasst werden muss, um den Wert eines Schutzobjektes hervorzuheben. Diesem Aspekt kommt denn auch namentlich beim Ortsbildschutz eine besondere Bedeutung zu.[99] Neu soll diesem Aspekt offenbar auch durch Hinweise auf *Ortsbildteile-Zusammenhänge* Rechnung getragen werden.[100]

Allgemein ist festzuhalten, dass der *Umschreibung* der einzelnen *Schutzobjektteile* in rechtlicher Hinsicht *grosse Bedeutung* zukommt, zumal sie nach der hier vertretenen Auffassung auch als *Legaldefinitionen* in die *VISOS* aufgenommen werden sollten.[101] Dasselbe gilt grundsätzlich auch für die *Vergleichskategorien*, welche neu *Stadt, Kleinstadt|Flecken, verstädtertes Dorf, Dorf, Weiler, Siedlungslandschaft, Ensemble* umfassen sollen.[102]

Frage 4: *Umgebungsrichtungen bilden offene Perimeter, die in Rechtsfällen schwer interpretierbar sind. Dürfte auf diese offene zu Gunsten einer klar begrenzten Umgebung verzichtet werden?*

Die *«Umgebungsrichtungen»* bildeten bisher *in mindestens einer Richtung nicht begrenzbare Umgebungen* und wurden primär damit begründet, dass sie der schutzwürdigen Bebauung z.B. als *weitläufiger Ortsbild-Vorder- oder -hintergrund* dienen. Daneben können sie auch als ein *mit Altbauten durchsetztes Neubauquartier* in die Agglomeration ausufern, wobei z.B. wegen der Nähe zu wichtigen Ortsteilen Auflagen nötig sind.[103] Die Kategorie der Umgebungsrichtungen soll nun aufgegeben werden, weil sie in Rechtsfällen wegen des offenen Perimeters nur schwer interpretierbar sind. Dieser Vorschlag wurde schon in einer sehr frühen Phase gemacht und auch von den *Fachkommissionen ENHK und EKD unterstützt*. Diese schrieben dazu, da nicht genau angegeben werde, wie weit die Richtungen reichten, würden sie oft als willkürlich missverstanden und führten insbesondere bei Rechtsstreitigkeiten zu grossen Unsicherheiten. Zugunsten der Praktikabilität und der grösseren Klarheit sollten sämtliche Richtungen eindeutig begrenzt werden.[104] Kritischer äusserte sich das *Büro für ISOS* dazu, welches festhielt, unbestritten sei der Nutzung der Umwandlung dieser Kategorie in eine Umgebungszone für die Verwendung des Inventars in der Planung und für die Rechtssicherheit. Problematisch stelle

96 Vgl. die Präsentation von «inventare.ch» an der Sitzung vom 11. November 2010 (mit drei Hierarchieebenen; Beispiel Gelterkinden); zur bisherigen Aufgliederung der ISOS-Ortsbilder oben Ziff. I/D und eingehend *EDI*, Erläuterungen ISIS, S. 22 ff.; vgl. zu den Umgebungszonen auch nachfolgend Frage 4 und zur Frage der Aufnahme von Einzelelemente nachfolgend Frage 7.

97 Vgl. dazu auch Unterlage «Vereinfachung ISOS» zur Sitzung vom 19. Oktober 2010.

98 Vgl. *ENHK|EKD*, Nachführung ISOS, S. 3.

99 Vgl. dazu namentlich *Moor*, Komm. RPG, Art. 17 Rz. 59 und 61 mit zahlreichen weiteren Hinweisen sowie *Zumstein*, S. 109 ff.

100 Vgl. dazu auch die Präsentation von «inventare.ch» an der Sitzung vom 11. November 2010 (Beispiel Gelterkinden).

101 Vgl. dazu oben Ziff. II/A/2 und Antwort auf Frage 1.

102 Vgl. dazu die Präsentation von «inventare.ch» an der Sitzung vom 11. November 2010 (mit Beispielen); zu den bisherigen Vergleichskategorien auch *EDI*, Erläuterungen ISOS, S. 18 ff.

103 Vgl. dazu *EDI*, Erläuterungen ISOS, S. 27.

104 *ENHK|EKD*, Nachführung ISOS, S. 3.

sich aber die Grenzziehung oder Schliessung der jetzigen Umgebungsrichtungen dar. Ob dies in der publizierten Aufnahme am Blattrand geschieht, topographisch bei den Sichtgrenzen oder politisch an den Gemeindegrenzen: Willkürlichkeit sei hier ebenso wenig auszuschliessen wie weiterer Interpretationsbedarf.

Tatsächlich erscheint die Aufgabe der Umgebungsrichtungen grundsätzlich als *sinnvolle Vereinfachung* und *Begrenzung* des *Schutzgebietes*, jedenfalls soweit sie den *Flächenschutz* anbetrifft, der im Interesse der Rechtssicherheit für die Betroffenen genau abgegrenzt werden sollte. Andererseits ist unbestreitbar, dass sich im Zusammenhang mit dem Ortsbildschutz namentlich auch das Problem der *schützenswerten Ortsbildansicht* bzw. auch eines *Silhouettenschutzes* stellt, welcher bei wichtigen Ortsbild-Schutzobjekten auch aus grösserer Entfernung gewährleistet sein sollte. Der entsprechende *Ansichtsschutz*, welcher je nach Perspektive von ganz verschiedenen Standorten aus und für unterschiedliche Ansichten bestehen muss, kann jedoch *in einem Ortsbildinventar kaum planerisch* und *abschliessend* (Nah- und Fernwirkung) geregelt werden und ist namentlich auch von der Topographie und der bestehenden Bebauung abhängig.[105] Er bildet grundsätzlich aber auch Gegenstand der *baurechtlichen Einordnungs- und Ästhetikvorschriften*, zu welchen in den Kantonen eine eingehende Praxis besteht.[106] Es erscheint daher nicht zwingend, dass an den Umgebungsrichtungen bei der Fortführung des ISOS festgehalten wird, zumal der Schutz – wie die Beispiele aus der Rechtsprechung zeigen – auch durch die *baurechtlichen Einordnungsvorschriften* in Verbindung mit den *Beschreibungen und Hinweisen für das betreffende Ortsbild im ISOS* gewährleistet werden kann.[107] Diese Einordnungsvorschriften sind grundsätzlich auch bei Bundesplangenehmigungsverfahren zu beachten[108] bzw. es können entsprechende Anforderungen für den Bund auch aus der Selbstverpflichtung des Bundes gemäss Art. 3 NHG abgeleitet werden.[109] Zu empfehlen ist aber, in den ISOS-Aufnahmen auch künftig entsprechende *Beschreibungen* und *Hinweise* für die *Ortsbildansicht* und den *Silhouettenschutz* zu machen.[110]

Frage 5: *Heute gibt es fünf Erhaltungsziele, die direkt mit den Gliederungsarten verbunden sind (A, B, C für Gebiete und Baugruppen und a, b für Umgebungen). Inwiefern können diese Erhaltungsziele verändert werden? Kann ein neues Erhaltungsziel dazukommen oder ein Erhaltungsziel gestrichen werden («A» und «a» wären z.B. bei der Einführung von Ortsbildteilen» redundant)?*

Die *Umschreibung der Erhaltungsziele*[111] ist für einen effektiven Schutz der Ortsbilder und deren Teilelemente *von entscheidender Bedeutung*. Die heute *geltenden Erhaltungsziele* unterscheiden sich für *Gebiete* und *Baugruppen* (Ziele A [Substanzerhaltung], B [Strukturerhaltung] und C [Erhaltung des Charakters]), wobei die Zuordnung eines Ortsbildteiles zur gleichen Aufnahme- und Erhaltungskategorie aber nicht zwingend ist. Für *schützenswerte Einzelelemente* galt bei der Erstinventarisierung und bei der ersten ISOS-Revision das Erhaltungsziel A (Substanzerhaltung). Für die *Umgebungszonen und -Richtungen* steht hingegen die Forderung nach Erhaltung der Beschaffenheit und des Bezugs zur schützenswerten Bebauung im Vordergrund, was zu den Zielen a (Erhalten der Beschaffenheit; als Konsequenz in der Regel ein Bauverbot) und b (Erhalten der wesentlichen Eigenschaften)

105 Vgl. zur Schwierigkeit der Angrenzung des Ortsbild-Ansichtsschutzes auch *Zumstein*, S. 110 ff.

106 Vgl. dazu auch das Bundesgerichtsurteil 1P.235/2005 (Bauverweigerung für Silobauten u.a. wegen Tangierung der Ortsbildansicht von Mellingen), publiziert in ZBl 2006, S. 555 ff. mit Anmerkungen des Autors (Abstützung primär auf baurechtliche Einordnungsvorschrift, aber Hinweis auf ISOS-Beschreibung für Mellingen). Vgl. zum Ganzen auch *Wiederkehr Schuler*, S. 84 ff., und *Zumstein*, S. 105 ff., je mit zahlreichen weiteren Hinweisen auf die Praxis zum Ortsbildschutz.

107 Die *Qualifikation* einer bestimmten Bebauung oder Umgebung als *Schutzobjekt* führt zu erhöhten Anforderungen bei der Anwendung der Ästhetik- und Einordnungsvorschriften in einem konkreten Fall; vgl. *Zumstein*, S. 117.

108 Allerdings nur soweit die bundesrechtliche Aufgabenerfüllung dadurch nicht vereitelt oder übermässig erschwert wird; vgl. zu den entsprechenden Vorschriften gemäss dem Bundeskoordinationsgesetz *Hänni*, S. 492 f. mit Hinweisen.

109 Vgl. zur Bedeutung dieser Vorschrift für die Erfüllung von Bundesaufgaben (sog. Grundnorm des bundesrechtlichen Natur- und Heimatschutzes) auch *Rausch|Marti|Griffel*, Rz. 561 ff., und *Favre*, Art. 3, insbesondere Rz. 7 ff.

110 Vgl. zur Bedeutung solcher Hinweise das oben in Fn. 106 erwähnte Beispiel (Bundesgerichtsurteil Mellingen).

111 Zum Begriff vgl. oben Fn. 40 (*Erhaltungsziel* als gegenüber dem allgemeinen bzw. gesetzlichen Begriff der *Schutzziele* präzisere Formulierung).

führte. Daneben bestehen *spezielle Erhaltungshinweise* im Sinne der Vorschrift von Art. 5 NHG (namentlich Hinweise auf Gefahren und Verbesserungsvorschläge)[112] Mit der geplanten Vereinfachung des ISOS sollen folgende Änderungen vorgenommen werden:[113]

Bisher:	*Neu:*
A Erhalten der Substanz	Erhalten der Substanz/der Beschaffenheit
B Erhalten der Struktur	Erhalten der Gestalt
C Erhalten des Charakters	Erhalten der Charakteristika/prägenden Merkmale
b Erhalten der wesentlicher Eigenschaften für die Beziehung zu Ortsbildteilen	Erhalten als Nachbarschaft zu anderen Ortsbildteilen

Die *Fachkommissionen* ENHK und EKD haben zu diesen neuen Vorschlägen offenbar noch nicht Stellung genommen und sollten dem entsprechend *noch angehört* werden.[114] Immerhin kann darauf hingewiesen werden, dass sowohl die Fachkommissionen als auch das Büro für ISOS eine Überprüfung und Schärfung der Erhaltungsziele empfohlen haben, namentlich um Fehlinterpretationen und Fehlentwicklungen zu verhindern.[115] Grundsätzlich scheinen die geplanten Änderungen vertretbar, zumal die Unterscheidungen im Wesentlichen beibehalten und nur anders systematisiert werden sollen. Dies erleichtert ohne Zweifel auch die Überführung der bestehenden Schutzziele in die Erhaltensziele nach der geplanten neuen Aufnahmemethode. Das Erhaltungsziel «a» wird zwar fallen gelassen, was aber nichts schadet, da es tatsächlich unter der neuen Formulierung des Erhaltungsziels «A» subsumiert werden kann. Die vorgeschlagenen *neuen Umschreibungen* erscheinen grundsätzlich ebenfalls nachvollziehbar, wobei der Begriff der «Gestalt» in der Wegleitung jedoch noch konkretisiert werden sollte, ebenso der etwas vage Begriff des «Erhaltens als Nachbarschaft zu andern Ortsbildteilen». Wichtig erscheint, dass an der *grundsätzlichen Dreiteilung* für die *Bewertung der Bebauungen* festgehalten wird, da sich diese Abstufung im Wesentlichen tatsächlich aus dem Begriff der *«ungeschmälerten Erhaltung»* gemäss *Art. 6 NHG* ergibt.

Enthält eine Bebauung insbesondere architektonisch oder historisch *besonders wertvolle ursprüngliche Bausubstanz*, sollte die *Substanz* als solche erhalten werden (betreffende Bauten mit all ihren Anlageteilen und Freiräumen). Besteht der Wert einer Bebauung dagegen insbesondere wegen zahlreicher erfolgter An- und Umbauten nur in der *Anordnung, Gesamtform und den Gesamtmerkmalen von Bauten und Freiräumen* (insbesondere Ansichts- und Silhouettenwirkung), soll die *Erhaltung der Struktur* oder ev. sogar besser – wie vorgeschlagen – der *Gestalt* das Ziel sein. Bei bereits eingetretener noch weitergehender Veränderung sollen dagegen – auch im Sinne des Ortsbild-Ansichtsschutzes – nur noch die für den Charakter wesentlichen Elemente beibehalten werden: also *Erhalten des Charakters der Bebauung* bzw. der *prägenden Merkmale*.[116] Die Fachkommissionen haben von schlechten Erfahrungen mit dem Erhaltungsziel C gesprochen, welche offenbar mit der ungenauen Definition dieses Erhaltungsziels zusammenhängen. So wird dieses Ziel z.T. auch einfach als Abwertung gegenüber dem Ziel der Strukturerhaltung interpretiert, wobei aber Einigkeit bestand, dass die Zielsetzung nicht aufgegeben bzw. entsprechende

112 Vgl. dazu oben Ziff. I/D und *EDI*, Erläuterungen ISOS, S. 36 ff.

113 Vgl. Papier «ISOS-Vereinfachung» des BAK vom 11. November 2010, S. 2, und Protokoll der Sitzung vom 7. Dezember 2010, S. 3.

114 Vgl. dazu oben nach Fn. 98. Im Papier *ENHK*|*EKD*, Nachführung ISOS, S. 3 gingen die Kommissionen noch davon aus, die Umgebungszone mit Aufnahmekategorie b würden aufgehoben.

115 Vgl. *ENHK*|*EKD*, Nachführung ISOS, S, 4, und *Büro für ISOS*, Nachführung ISOS, S. 2.

116 Vgl. dazu *Leimbacher*, Komm. NHG, Art. 6 Rz. 7 und dazu *EDI*, Erläuterungen ISOS, S. 36 ff. und die Kurzzusammenfassung auf dem Faltblatt in den ISOS-Bänden. Vgl. dazu auch die Beantwortung der Frage 6; zum *Umgebungsschutz* auch oben bei der Beantwortung der Fragen 3 und 4.

Bebauungen nicht von der Inventaraufnahme ausgenommen werden sollen.[117] Das Büro für ISOS hat dazu überdies festgehalten, dass der Begriff des Charakters eines C-Gebietes das bezeichnete Gleichgewicht von Alt- und Neubauten und die notwendige Beibehaltung dieses Verhältnisses beschreibe.[118] In der Wegleitung sollte dies daher entsprechend klargestellt werden.

Das *neue vierte Erhaltungsziel* (Erhalten als Nachbarschaft zu anderen Ortsbildteilen) soll bei *Umgebungen*, welche neu auch Bestandteil von Ortsbildteilen bilden,[119] zur Anwendung kommen und entspricht im Wesentlichen dem *bisherigen Erhaltungsziel «b»* für Umgebungszonen und -richtungen. Damit sollen der Bezug zur schützenswerten Bebauung sichergestellt bzw. die wesentlichen Eigenschaften für die Beziehung zu Ortsteilen sichergestellt werden, ohne dass eine weitere Überbauung verunmöglicht wird (Erfordernis geeigneter Nutzungsanweisungen zur Verhinderung einer überdimensionierten Überbauung).[120] Das Büro für ISOS hat denn auch darauf hingewiesen, dass bei Aufhebung der Umgebungen ein entsprechendes Erhaltungsziel erforderlich sei.[121] Das *bisherige weitergehende Erhaltungsziel «a»* für Umgebungen, welches eine Freihaltung anstrebt, fällt dagegen neu mit dem *ersten Erhaltungsziel* (Erhalten der Substanz bzw. der Beschaffenheit) zusammen.[122]

Der *Umschreibung der Erhaltungsziele* kommt im Übrigen nicht nur ein *wichtiger fachlicher Stellenwert* zu. Aufgrund ihrer *grossen Bedeutung* für den Schutz der Ortsbilder und Ortsbildteile bzw. der *entsprechenden* allenfalls einschneidenden *Auswirkungen* für Kantone, Gemeinden und Private sollten die *Erhaltungsziele* bzw. die entsprechenden *generell-abstrakten Schutzziele* im Text der *VISOS verankert* bzw. *umschrieben* werden.[123]

Frage 6: *Inwiefern darf die Umschreibung der Erhaltungsziele angepasst werden? Das Erhaltungsziel «A» wird z.B. oft als zu streng und unumsetzbar angesehen. Würden diese neuen Erhaltungszieldefinitionen automatisch auch für die «alten» ISOS-Aufnahmen gelten, d.h. im Sinne einer allgemeinen Revision, d.h. können die Erhaltungsziele nach der Inkraftsetzung angepasst werden, oder bedürfte dies einen Entscheid des Bundesrates für alle Ortsbilder?*

Wie sich bereits aus der Beantwortung von Frage 5 ergibt, sollte das bisherige Erhaltungsziel A (Erhaltender Substanz) bzw. neu «Erhalten der Substanz bzw. der Beschaffenheit» aufgrund der Vorgaben von Art. 6 NHG (Ziel einer ungeschmälerte Erhaltung von Schutzobjekten) beibehalten werden, sofern eine architektonisch oder historisch *besonders wertvolle Bausubstanz* besteht bzw. bei *Umgebungen* wegen deren *besonderer Schönheit* und dem *funktionalen Zusammenhang* mit der zugehörigen *Bebauung* eine *grundsätzliche Freihaltung* angestrebt wird. Es mag zutreffen, dass entsprechende Erhaltungsziele sehr streng sind, doch ist dies vom Gesetz bzw. vom Inventarisierungsauftrag so gewollt.[124] Dass ein entsprechendes Erhaltungsziel allenfalls nicht durchgesetzt werden kann, vermag daran nichts zu ändern bzw. beruht auf einem falschen Verständnis der Bundesinventare, insbesondere des ISOS. Die ISOS-Inventarisierung stellt im Ergebnis eine wissenschaftliche Beurteilung dar, welche selten tel quel umgesetzt werden kann. Vielmehr handelt es sich hierbei lediglich um eine *Interessenermittlung* für den *Fachbereich des Natur- und Heimatschutzes*. Bei der Inventarumsetzung im Rahmen von Planungs- und Baubewilligungsverfahren muss alsdann aber noch eine *bau- und planungsrechtliche Interessenabwägung* erfolgen, in deren Rahmen sämtliche betroffenen Interessen, namentlich auch andere, dem Schutz der bestehenden Bebauung *entgegenstehende Interesse*, wie Interessen der *Ortsentwicklung* und der *Verdichtung des Siedlungsgebietes*, berücksichtigt werden müssen. Lediglich im Bereich der Erfüllung von Bundesaufgaben ergibt sich für eine solche Interessenabwägung insofern eine Einschränkung,

117 Vgl. *ENHK|EKD*, Nachführung ISOS, S. 3, und Protokoll der Arbeitsgruppensitzung vom 10. Juli 2007, S. 1.

118 *Büro für ISOS*, Nachführung ISOS, S. 2.

119 Vgl. dazu Antwort auf Frage 3.

120 Vgl. dazu *EDI*, Erläuterungen ISOS, S. 37 und Zusammenfassung in den Faltblättern zu den ISOS-Bänden.

121 *Büro für ISOS*, Nachführung ISOS, S. 2 unten.

122 Vgl. dazu oben in der Einleitung zur Beantwortung der Frage 5; vgl. dazu überdies auch die Beantwortung der Frage 6.

123 Vgl. dazu oben Ziff. II/A/2 und Antwort auf Frage 1.

124 Vgl. Art. 6 NHG und dazu die Beantwortung der Frage 5.

als eine Abweichung von der ungeschmälerten Erhaltung nur möglich ist, wenn ihr gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen.[125]

Die erforderliche *planerische Interessenabwägung* im Rahmen von Planungs- und Baubewilligungsverfahren kann somit zur Folge haben, dass das *wissenschaftliche Erhaltungsziel nicht oder nur teilweise umgesetzt werden kann*. Dies macht ein solches Erhaltungsziel aber nicht unnütz. Vielmehr wäre eine saubere Interessenabwägung auf guter und fachgerechter wissenschaftlicher Grundlage für die Beurteilung der Schutzwürdigkeit der betreffenden Bebauung bzw. ihrer Umgebung ohne eine solche Bewertung nicht oder nur sehr schwer durchführbar. In diesem Sinne muss in Kauf genommen werden, dass ein Erhaltungsziel nach Durchführung der planerischen Interessenabwägung nicht oder nur teilweise umgesetzt werden kann.[126] Dies legt aber auch nahe, im Zusammenhang mit diesen Erhaltungszielen auf absolut formulierte Erhaltungshinweise wie *Abbruchverbot, Bauverbot* etc. zu verzichten; hierbei kann es sich vielmehr aufgrund der gesetzlichen Schutzregelung nur um *Empfehlungen* handeln, welche unter dem Vorbehalt der späteren planerischen Interessenabwägung stehen.[127]

Insgesamt ergibt sich somit, dass die *bestehenden Erhaltungsziele grundsätzlich beibehalten werden sollten*, wobei Anpassungen, die sich aus einer andern formellen Systematik oder aus neuen fachlichen oder rechtlichen Erkenntnisse ergeben, durchaus möglich sind (vgl. auch Antwort auf Frage 5). Soweit *Änderungen* bei den *Erhaltungszielen* erfolgen, wäre es aus Gründen der Gleichbehandlung sinnvoll, wenn diese bei der Inkraftsetzung der ersten Inventaraufnahmen nach neuer Methode durch einen *Grundsatzbeschluss*, der am besten *in der VISOS selber* verankert würde, auch für die noch weiter geltenden Inventaraufnahmen nach ursprünglicher Methode anwendbar erklärt würden, was auch einen *Schlüssel* für die *Umwandlung* der *bisherigen* in die *neuen Erhaltungsziele* erfordern würde.[128]

Frage 7: *Heute gibt es drei Arten von Einzelelementen – schützenswerte Einzelelemente|Hinweise|Störfaktoren. Inwieweit darf auf diese Elemente verzichtet werden?*

Das ISOS ist gemäss Art. 1 VISOS ein Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz, also ein *Ortsbildinventar*, welches grundsätzlich von einem *Denkmalschutzinventar* abzugrenzen ist, welches sich mit Einzelbauten bzw. Einzelkulturgütern befasst.[129] Tatsächlich existieren auf gesamtschweizerischer Ebene denn auch verschiedene *separate Denkmalschutzinventare*, namentlich das *Inventar des Kulturgüterschutzes* (KGS), das Standardwerk *Kunstdenkmäler der Schweiz* (KDS), das *Inventar der neueren Schweizer Architektur* 1850-1920 (INSA) und das *Inventar der Bauernhäuser der Schweiz*. Das Bundesamt für Kultur führt überdies eine *Liste der Baudenkmäler unter Bundesschutz*.[130] Hieraus ergibt sich, dass *keine rechtliche Verpflichtung* besteht, im Rahmen des ISOS auch *Einzelbauten bzw. Einzelkulturgüter als solche* zu inventarisieren. Allerdings können einzelne Bauten und Anlagen für die Bedeutung eines Ortsbildes oder eines Ortsbildteiles von grosser Bedeutung sein, weshalb sich deren Erwähnung im ISOS rechtfertigt oder eine solche sogar zur *Begründung des anzustrebenden Schutzes* eines Ortsbildes oder eines Ortsbildteiles *erforderlich* erscheint.[131] Offen bleibt, *in welcher Form* dies geschehen soll.

Nach der bisherigen ISOS-Aufnahmemethode bildet ein *schützenswertes Einzelelement (E)* ein Bauelement, das sowohl einen besonderen Stellenwert als auch grosse Qualitäten in

125 Art. 6 Abs. 2 NHG; vgl. dazu auch oben bei Fn. 15.

126 Vgl. dazu nun auch ausführlich *ARE*, ISOS und Verdichtung, S. 9 ff. (mit Schaubild S. 9).

127 Unklar *EDI*, Erläuterungen ISOS, S. 37, und die Zusammenfassung auf den Faltblättern zu den ISOS-Bänden.

128 Vgl. zu den sich aus dem Gleichbehandlungsgebot ergebenden Anforderungen für eine sukzessive Inkraftsetzung der Inventaraufnahmen nach einer neuen Methode oben Antwort auf Frage 2.

129 Vgl. zur (nicht einfachen) Abgrenzung von Ortsbildschutz und Denkmalschutz *Marti*, SG-Komm.Bv, Art. 78 Rz. 10, *Rausch|Marti|Griffel*, Rz. 523 ff., *Engeler*, S. 71 ff., und *Wiederkehr Schuler*, S. 84.

130 Vgl. dazu, zur Abgrenzung und zu den Rechtsgrundlagen der erwähnten Denkmalschutzinventare auch die Hinweise in *EDI*, Erläuterungen ISOS, S. 8 ff.

131 Vgl. dazu auch *EDI*, Erläuterungen ISOS, S. 25, 37 mit Hinweisen.

der Erscheinung hat und innerhalb von Gebieten und Baugruppen oder ausserhalb in der Umgebung liegen kann. Der sog. *Hinweis* bezeichnet sodann ein Element oder Phänomen, das im Plan hervorgehoben werden soll, jedoch weder einen grösseren Schutz verdient als der entsprechende Ortsteil, noch diesen gravierend beeinträchtigt. Ein Störfaktor bezeichnet demgegenüber alle Bauten oder Sachverhalte, die das heutige Erscheinungsbild eines Ortsteils beeinträchtigen oder gefährden und für welche nicht die gleichen Erhaltungsvorstellungen gelten wie für die Bebauung oder Umgebung, in der sie liegen.[132] Die *Fachkommissionen* haben bereits in ihrer Stellungnahme vom 14. November 2007 die Aufhebung der Kategorien «schützenswertes Einzelelement» und «Störfaktor» vorgeschlagen und dies wie folgt begründet: Die Kategorie «schützenswertes Einzelelement» führe in der Praxis häufig zu Missverständnissen und zu Versuchen, das ISOS als Ersatz für fehlende Einzelbauinventare heranzuziehen. Um den Charakter des ISOS als Ortsbildinventar klar hervor zu streichen und zu stärken, solle diese Kategorie aufgegeben werden. Auch die Kategorie «Störfaktor» solle aufgegeben und dafür die Kategorie «Hinweise» inhaltlich präzisiert werden. Zum besseren Verständnis solle nur noch eine Kategorie «Hinweis» bestehen, welche folgende Elemente aufzunehmen habe: Ortsteile, die für das Ortsbild wesentliche Eigenschaften aufwiesen; Ortsteile, deren Erhaltungsziel stark vom Erhaltungsziel des gesamten Ortsteils abweicht; wichtige Orientierungsmerkmale im Ortsganzen.[133] Das *Büro für ISOS* unterstützt diese Vorschläge grundsätzlich im Interesse der besseren Lesbarkeit der Pläne und zur Abgrenzung gegenüber einem eigentlichen Denkmalinventar, macht aber darauf aufmerksam, dass der Begriff «Hinweise» präzisiert werden müsse und Störfaktoren weiterhin zum Ausdruck kommen müssten.[134]

Hieraus ergibt sich, dass einer Aufhebung der Kategorien «schützenswertes Einzelelement» und «Störfaktor» auch *aus fachlicher Hinsicht nichts im Weg* steht. Die vorgesehene Erwähnung von *Einzelobjekten als prägendes Element* eines Ortsteils, welches für diesen bzw. dessen Ansicht *wesentlich oder beeinträchtigend* ist,[135] vermag daher den Anforderungen an ein wissenschaftlich fundiertes und aussagekräftiges Ortsbildinventar nach Auffassung des Gutachters grundsätzlich zu genügen. Allerdings wird vorgeschlagen, die vorgesehene Aufnahmemethode für Einzelobjekte auch noch den *Fachkommissionen ENHK und EKD zu unterbreiten*, zumal sich diese zu einer entsprechenden Vereinfachung in der Inventaraufnahme zwar grundsätzlich positiv geäussert, den neuen Vorschlag aber offenbar noch nicht begutachtet haben. Der neue Vorschlag scheint im Übrigen auch für die *Überführung* bzw. *Anwendung der alten Inventaraufnahmen* kaum Probleme zu schaffen, da die bisherigen Inventaraufnahmen bezüglich von Einzelelementen nach dem Vorschlag des BAK in neue Hinweise überführt werden können. Im Interesse der Rechtssicherheit und -klarheit sollte dieses Vorgehen aber auch in einem *Grundsatzbeschluss* und wenn möglich in einer *Bestimmung der VISOS* verankert werden.[136]

Mit freundlichen Grüssen

Der Gutachter:

Prof. Dr. Arnold Marti

132 Vgl. dazu *EDI*, Erläuterungen ISOS, S. 25, 28 f. mit Beispielen.

133 Vgl. *ENHK*|*EKD*, Nachführung ISOS, S. 3.

134 Vgl. *Büro für ISOS*, Nachführung ISOS, S. 2.

135 Vgl. dazu Unterlage zur Sitzung vom 7. Dezember 2012 und Sitzungsprotokoll, S. 4 (Einzelelemente sind systematisch an einen Ortsbildteil gebunden und verlieren an Wichtigkeit).

136 Vgl. dazu Antwort auf Frage 6. Die beiden Punkte (Überführung der bisherigen Erhaltungsziele und der Angaben zu den Einzelelementen) könnten wohl in derselben Bestimmung geregelt werden.

Anhang 1: Inhaltsverzeichnis

I. Rechtsgrundlagen des ISOS bzw. der ISOS-Aufnahmemethode 4
A. Bundesverfassung und internationale Abkommen 4
B. Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG) 5
C. Verordnung über das ISOS (VISOS) 7
D. Erläuterungen zum ISOS 8

II. Grundsätzliches zur Regelung der ISOS-Aufnahmemethode und deren Revision 11
A. Erfordernis einer Regelung auf Verordnungsebene 11
1. Anforderungen des Legalitätsprinzips 11
2. Konsequenzen für die Regelung bzw. Revision der ISOS-Aufnahmemethode 12
B. Voraussetzungen und Zulässigkeit einer Änderung der ISOS-Aufnahmemethode 13
1. Allgemeine Grundsätze 13
2. Anwendung der Grundsätze auf die Änderung der ISOS-Aufnahmemethode 14

III. Beantwortung der Gutachterfragen 16
Frage 1 16
Frage 2 17
Frage 3 18
Frage 4 20
Frage 5 21
Frage 6 23
Frage 7 24

Anhang 2: Literaturverzeichnis

— *Aemisegger Heinz|Kuttler Alfred* (bis 1999) *|Moor Pierre|Ruch Alexander|Tschannen Pierre* (ab 2007) (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich/Basel/Genf 1999/2009/2010 (zit. *Autor, Komm. RPG*)

— *Bundesamt für Kultur*, Das ISOS in Kürze, Aktualisierung vom 20. Dezember 2012 (abrufbar unter www.bak.admin.ch/isos) (zit. *ISOS in Kürze*)

— *Bundesamt für Raumentwicklung|Bundesamt für Strassen|Bundesamt für Umwelt|Bundesamt für Kultur* (Hrsg.), Empfehlung zur Berücksichtigung der Bundesinventare nach Art. 5 NHG in der Richt- und Nutzungsplanung, Bern November 2012 (zit. *Empfehlung ARE|ASTRA|BAFU|BAK*)

— *Bundesamt für Raumentwicklung* (Hrsg.), ISOS und Verdichtung, Bericht der vom ARE eingesetzten Arbeitsgruppe vom 17. November 2015 (zit. *ARE, ISOS und Verdichtung*)

— *Büro für das ISOS*, Nachführung des ISOS, Stellungnahme zu Handen des Bundesamts für Kultur vom 21. Januar 2009 (zit. *Büro für das ISOS, Nachführung*)

— *Dajcar Nina*, Natur- und Heimatschutz-Inventare des Bundes, Diss. Zürich 2011 (zit. *Dajcar*)

— *Eid. Departement des Innern (Hrsg.)*, Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS), Erläuterungen verfasst von Sibylle Heusser-Keller, Bern 1981 (zit. *EDI, Erläuterungen ISOS*)

— *Eidg. Natur- und Heimatschutzkommission|Eidg. Kommission für Denkmalpflege*, Nachführung des ISOS, gemeinsame Stellungnahme zu Handen des Bundesamts für Kultur vom 14. November 2008 (zit. *ENHK|EKD, Nachführung ISOS*)

— *Engeler Walter*, Das Baudenkmal im schweizerischen Recht, Untersuchung zum materiellen Baudenkmalbegriff und dem Verfahren der Unterschutzstellung, Diss. St. Gallen 2008 (zit. *Engeler*)

— *Ehrenzeller Bernhard|Mastronardi Philippe|Schweizer Rainer J.|Vallender Klaus A.* (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 3. Auflage, Zürich/St. Gallen/Basel/Genf 2014 (zit. *Autor, SG-Komm BV*)

— *Gredig Markus*, Der Schutz des UNESCO-Welterbes in der Schweiz, Gegenstand, Inhalt und Umsetzung des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturgutes der Welt vom 23. November 1972, Diss. Bern 2014 (zit. *Gredig, Schutz*)

— *ders*., Die Umsetzung des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturgutes der Welt vom 23. November 1972 in der Schweiz (zit. *Gredig, Umsetzung*)

— *Griffel Alain*, Umweltrecht in a nutshell, Zürich/St. Gallen 2015 (zit. *Griffel*)

— *Häfelin Ulrich|Müller Georg|Uhlmann Felix*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich/St. Gallen/Basel/Genf 2010 (zit. *Häfelin|Müller|Uhlmann*)

— *Hänni Peter*, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6. Auflage, Bern 2016 (zit. *Hänni*)

— *Jud Barbara*, Bundesinventare nach Art. 5 NHG und ihre Tragweite für Bund, Kantone und Gemeinden, Raum & Umwelt Nr. 1/2011, S. 1 ff. (zit. *Jud*)

— *Keller Peter M.|Zufferey Jean-Baptiste|Fahrländer Ludwig* (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz, Zürich 1997 (zit. *Autor, Komm. NHG*)

— *Leimbacher Jörg*, Zur Bedeutung des Bundesgerichtsentscheids Rüti (BGE 135 II 209) für das ISOS und das IVS, Rechtsgutachten zuhanden des BAK und des ASTRA, Bern Oktober 2012 (zit. *Leimbacher, Rechtsgutachten*)

— *derselbe*, Bundesinventare: Die Bedeutung der Natur- und Landschaftsschutzinventare des Bundes und ihre Umsetzung in der Raumplanung, 3. Auflage, Bern 2000 (zit. *Leimbacher, Bundesinventare*)

— *Marti Arnold*, Bundesinventare – eigenständige Schutz- und Planungsinstrumente des Natur- und Heimatschutzrechts, URP 2005, S. 619 ff. (zit. *Marti, Bundesinventare*)

— *derselbe*, Das Schutzkonzept des Natur- und Heimatschutzes auf dem Prüfstand, SJZ 2008, S. 81 ff. (zit. *Marti, Schutzkonzept*)

— *derselbe*, Rechtsgutachten zu Handen des Bundesamts für Kultur zu Fragen im Zusammenhang mit dem Erlass des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS), Schaffhausen 2013 (zit. *Marti, Gutachten ISOS-Erlassverfahren*; abrufbar auf der Homepage des BAK unter: ISOS/Rechtlicher Rahmen)

— *Rausch Heribert|Marti Arnold|Griffel Alain*, Umweltrecht - Ein Lehrbuch, Zürich/Basel/Genf 2004 (zit. *Rausch|Marti|Griffel*)

— *Schibli Beatrix*, Verfahren der BLN-Revision, Talbach Verlag, Zürich 2015 (zit. *Schibli*)

— *Tschannen Pierre|Mösching Fabian*, Nationale Bedeutung von Aufgaben- und Eingriffsinteressen im Sinne von Art. 6 Abs. 2 NHG, Rechtsgutachten im Auftrag des BAFU, Bern November 2012 (zit. *Tschannen|Mösching*)

— *Tschannen Pierre|Zimmerli Ulrich|Müller Markus*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, Bern2014 (zit. *Tschannen|Zimmerli(Müller*)

— *Tschannen Pierre|Mösching Fabian*, Nationale Bedeutung von Aufgaben- und Eingriffsinteressen im Sinne von Art. 6 Abs. 2 NHG, Rechtsgutachten zuhanden des BAFU, Bern November 2012 (zit. *Tschannen|Mösching*)

— *Wagner Pfeifer Beatrice*, Umweltrecht, Besondere Regelungsbereiche, Zürich/St. Gallen 2013 (zit. *Wagner Pfeifer*)

— *Waldmann Bernhard,* Der Schutz von Mooren und Moorlandschaften, Diss. Freiburg 1997 (zit. *Waldmann*)

— *Waldmann Bernhard|Eva Maria Belser|Astrid Epiney (Hrsg.),* Basler Kommentar zur Bundesverfassung, Basel 2015 (zit. *Autor, BS-Komm BV*)

— *Waldmann Bernhard|Hänni Peter*, Raumplanungsgesetz/Handkommentar, Bern 2006 (zit. *Waldmann|Hänni*)

— *Wiederkehr Schuler Elsbeth*, Denkmal- und Ortsbildschutz, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Zürcher Verwaltungsgerichts, Zürich 1999 (zit. *Wiederkehr Schuler*)

— *Zumstein Beat*, Die Anwendung der ästhetischen Generalklauseln des kantonalen Baurechts, Diss. St. Gallen 2001 (zit. *Zumstein*)

6. BAK, *Ergebnis der informellen Fachanhörung zur Anpassung der Methode*, 2017

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesamt für Kultur BAK

06. April 2017

Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung ISOS

Ergebnis der informellen Fachanhörung zur Anpassung der Methode

Inhaltsverzeichnis

1 Ausgangslage ... 3

2 Anhörungsadressaten ... 4

3 Ergebnis in der Übersicht ... 4

4 Ergebnis im Detail ... 6

4.1 Vom BAK vorgeschlagene Anpassungen ... 6

4.1.1 Klar definierter Ortsbildperimeter ... 6

4.1.2 Reduktion der Gliederungsarten auf „Ortsbildteile“ ... 9

4.1.3 Umwandlung der schützenswerten Einzelelemente in kleinstmögliche Ortsbildteile 12

4.1.4 Reduktion auf drei Erhaltungsziele ... 14

4.1.5 Einführung von „sensiblen Bereichen“ ... 18

4.1.6 Harmonisierung der Benotungen von Ortsbildganzem und Ortsbildteilen ... 20

4.1.7 Begründung der Bewertung von Ortsbildteilen ... 21

4.1.8 Aufhebung der Aufnahmekategorie ... 21

4.2 Weitere Bemerkungen/Einwände und Vorschläge/Anträge ... 21

4.2.1 Vorgehen Methodenanpassung ... 21

4.2.2 Methodengrundsätze ... 30

4.2.3 Darstellung ... 41

4.2.4 Nächster Revisionszyklus ... 46

1 Ausgangslage

Der Bund ist gemäss Art. 78 BV verpflichtet, bei der Erfüllung seiner Aufgaben Landschaften, Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler zu schonen und zu erhalten, wenn das öffentliche Interesse es gebietet. Das Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) konkretisiert diesen Verfassungsartikel und verpflichtet den Bund, Inventare von Objekten von nationaler Bedeutung zu erstellen. Diese sind nicht definitiv, sondern regelmässig zu überprüfen und zu bereinigen (Art. 5 NHG). Über die Aufnahme, die Abänderung oder die Streichung von Objekten entscheidet nach Anhörung der betroffenen Kantone der Bundesrat.

Der Bundesrat hat das Bundesinventar der schützenswerten Ortbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung ISOS mit Verordnung vom 9. September 1981 (VISOS; SR 451.12) erlassen. Für dessen Erarbeitung ist das Bundesamt für Kultur (BAK) verantwortlich. Die Arbeiten am ISOS begannen acht Jahre vor der Inkraftsetzung der VISOS mit der Entwicklung einer für die Inventarisierung von Ortsbildern geeigneten Methode – der ISOS-Methode. In der Folge wurde eine schweizweite Bestandsaufnahme erstellt, in einer ersten Revision überprüft (mit Ausnahme des Kantons Graubünden) und in Buchform publiziert. Methodenentwicklung, Inventarisierung und Publikation waren bis anhin grösstenteils bundesexternen Fachleuten überantwortet. 2010 wurde eine Projektleitungsstelle ISOS im Bundesamt für Kultur BAK geschaffen, und 2016 erfolgte eine Integration der fachtechnischen Verantwortung für die Erstellung des Inventars. Das Team des neu gegründeten Dienstes ISOS wird 2017/18 die nächste Revision des Bundesinventars in Angriff nehmen. Zu diesem Anlass und vor dem Hintergrund der in den letzten Jahren gesteigerten Aufmerksamkeit gegenüber dem ISOS soll die Aufnahmemethode modifiziert und die Darstellungsweise des Inventars an die neuen technischen Möglichkeiten angepasst werden. Das ISOS wird in Zukunft als Datensatz auf dem Geoportal des Bundes veröffentlicht werden.

In der ersten Jahreshälfte 2016 hat das BAK ein Anpassungskonzept zu Methode und Darstellungsweise des ISOS, welches auf Vorarbeiten der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege EKD und der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission ENHK (2007/08) sowie einer vom BAK zusammengestellten Arbeitsgruppe (2010) gründet, finalisiert. Mit Schreiben vom 21. Juli 2016 wurden mehrere Bundesämter sowie kantonale Stellen und Organisationen (siehe Kap. 2) zu einer informellen fachlichen Anhörung eingeladen. Am 13. September 2016 wurde im Bundesamt für Kultur eine Informationsveranstaltung organisiert, an der den Eingeladenen das ihnen zuvor in schriftlicher Form zugesandte Anpassungskonzept mündlich präsentiert wurde. Den Anwesenden bot sich dabei die Gelegenheit, Fragen zu stellen und Kritik anzubringen und im Plenum zu diskutieren. Die 18 Eingeladenen konnten bis am 14. Oktober 2016 schriftlich Stellung nehmen, was 17 von ihnen auch taten.

Der vorliegende Bericht fasst die eingegangenen Stellungnahmen zusammen (siehe Kap. 3), präsentiert die darin enthaltenen Bemerkungen, Anregungen und Anträge im Detail sowie die Antworten des BAK zu jedem einzelnen Änderungsantrag (siehe Kap. 4).

Die Methodenanpassung wird unter Berücksichtigung der in der Anhörung aufgeworfenen Fragen und Kritikpunkte überarbeitet, dem Rechtsdienst des BAK zur Prüfung und den Eidgenössischen Kommissionen EKD und ENHK zur fachlichen Endbeurteilung unterbreitet. Die konsolidierte Fassung wird in einer Weisung (WISOS) beschrieben und Ende 2017 vom Vorsteher des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) in Kraft gesetzt werden.

2 Anhörungsadressaten

– ISOS Bewertungsausschuss BwA-ISOS
– Eidgenössische Kommission für Denkmalpflege EKD
– Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission ENHK
– Bundesamt für Bevölkerungsschutz BABS, Kulturgüterschutz
– Bundesamt für Energie BFE, Abteilung Recht, Wasserkraft und Entsorgung
– Bundesamt für Raumplanung ARE, Sektion Richtplanung
– Bundesamt für Strassen ASTRA, Bereich Langsamverkehr und historische Verkehrswege
– Bundesamt für Umwelt BAFU, Sektion Landschaftsmanagement
– Konferenz der Schweizer Denkmalpflegerinnen und Denkmalpfleger KSD
– Kantonsplanerkonferenz KPK
– Bund Schweizer Architekten BSA
– Fachverband Schweizer Raumplaner FSU
– Internationaler Rat für Denkmäler und historische Stätten ICOMOS, Landesgruppe Schweiz
– Nationale Informationsstelle zum Kulturerbe NIKE
– Schweizer Heimatschutz SHS
– Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein SIA
– Stiftung Landschaftsschutz Schweiz SL
– Schweizerische Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN

3 Ergebnis in der Übersicht

Das vom BAK vorgeschlagene Anpassungskonzept stösst in den eingegangenen Stellungnahmen auf breite Zustimmung. Keine der begrüssten Institutionen lehnt das präsentierte Methodenanpassungs- und Darstellungskonzept explizit ab. 14 stimmen ihm im Grundsatz zu, eine lehnt es teilweise ab, zwei machen keine Aussagen zu einer grundsätzlichen Annahme bzw. Ablehnung. In 16 Stellungnahmen werden Bemerkungen/Einwände formuliert und/oder konkrete Verbesserungen/Änderungen beantragt. Insgesamt gingen 78 Bemerkungen/Einwände und 72 Anträge für Verbesserungen/Änderungen ein. Dabei betreffen rund die Hälfte der Rückmeldungen die vom BAK an der Informationsveranstaltung präsentierten Vorschläge zur Anpassung der Methode. Die restlichen Reaktionen beziehen sich auf Themen, die nicht oder nur indirekt das vorgeschlagene Konzept betreffen. Das BAK hat zu sämtlichen Anträgen und Fragen eine Kurzbeurteilung verfasst bzw. Antworten formuliert (vgl. entsprechende Spalten in Kap. 4), nicht aber zu den Bemerkungen/Einwänden.

Die Rückmeldungen (Bemerkungen und Anträge) sind zwei Gruppen zugeordnet worden: Die erste Gruppe (Kap. 4.1) versammelt die Rückmeldungen zu den an der Informationsveranstaltung vorgestellten Anpassungsvorschlägen; in der zweiten Gruppe (Kap. 4.2) sind die Rückmeldungen, die nicht oder nur indirekt die Anpassungsvorschläge betreffen, subsummiert. Die Rückmeldungen dieser zweiten Gruppe betreffen vier Themenkategorien: Die erste (Kap. 4.2.1) vereint Bemerkungen und Anträge, die sich auf das vom BAK gewählte bisherige Vorgehen der Methodenanpassung beziehen, bzw. Vorschläge und Anträge zum weiteren Vorgehen; die zweite (Kap. 4.2.2) zählt Bemerkungen und Anträge zu den Methodengrundsätzen auf; die dritte (Kap. 4.2.3) enthält Rückmeldungen zur Darstellung; die vierte (Kap. 4.2.4) zeigt schliesslich solche zum anstehenden 2. Revisionszyklus. Die Reaktionen zur Darstellung wurden dieser zweiten Gruppe zugeordnet, weil sie sich nicht auf das Darstellungskonzept des BAK, sondern auf Detailaspekte der an der Informationsveranstaltung gemachten provisorischen Visualisierungen beziehen.

Die mit Abstand meisten Reaktionen beziehen sich auf die Themen der ersten Gruppe (insgesamt 63 Bemerkungen/Anträge, vgl. Kap. 4.1). Unter den Vorschlägen zur Methodenanpassung hat insbesondere die beabsichtigte Schliessung des Ortsbildperimeters zu Rückmeldungen geführt (18 Bemerkungen/Anträge, vgl. Kap. 4.1.1), gefolgt von der Reduktion der heutigen fünf auf künftige drei Erhaltungsziele (zwölf Bemerkungen/Anträge, vgl. Kap. 4.1.4) und dem Verzicht auf die terminologische Unterscheidung der Gliederungsarten (zehn Bemerkungen/Anträge, vgl. Kap. 4.1.2).
Die von den beabsichtigten Anpassungen nicht betroffenen Methodengrundsätze, die deshalb auch nicht präsentiert, in der Diskussion anlässlich der Informationsveranstaltung in einzelnen Voten aber dennoch beanstandet wurden, bilden jene Themenkategorie, welche die zweithöchste Anzahl an Rückmeldungen generiert hat (insgesamt 38 Bemerkungen/Anträge, vgl. Kap. 4.2.2). In diesem Bereich hat vor allem die Einhaltung der Mindestanforderungen an Bundesinventare gemäss Art. 5 NHG zu Reaktionen geführt (14 Bemerkungen/Anträge, vgl. Abschnitt „Einhaltung Vorgaben nach Artikel 5 NHG“). Die provisorische Darstellung des künftigen ISOS hat die dritthöchste Anzahl an Rückmeldungen ausgelöst (insgesamt 31 Bemerkungen/Anträge, vgl. Kap. 4.2.3).

Das BAK hat zwei Drittel der Anträge für Verbesserungen/Änderungen, die sich spezifisch auf die an der Informationsveranstaltung präsentierten Vorschläge zur Anpassung der Methode beziehen, angenommen (16 von 24) und konkret umgesetzt. Von den insgesamt 72 gestellten Anträgen hat das BAK ebenfalls zwei Drittel, nämlich 48, angenommen.

4 Ergebnis im Detail

4.1 Vom BAK vorgeschlagene Anpassungen

4.1.1 Klar definierter Ortsbildperimeter

Begrüsst	Lehnt ab	Wer	Bemerkung/Einwände	Antrag Verbesserung/Änderung	Beurteilung BAK
X		ASTRA	Künftige Gefahr der Beeinträchtigung durch Anlagen ausserhalb der geschlossenen Perimeter.		
X		SL	Aufhebung der Umgebungsrichtungen erleichtert die planerische Handhabbarkeit und erhöht die Rechtssicherheit. Der daraus resultierende Nachteil, wonach den Ortsbildern in der weiteren Umgebung schwerwiegende Beeinträchtigungen zugefügt werden können, ist unbedingt zu korrigieren.	In geeigneter Form ist deshalb in der Objektbeschreibung die Möglichkeit zu eröffnen, Hinweise beispielsweise zur Freihaltung von Sichtachsen oder Horizontlinien zu geben.	Antrag wird angenommen. Die genannten Elemente werden an geeigneter Stelle in den Aufnahmen erwähnt. Auf das Verzeichnen derselben in Form von Hinweisen, Piktogrammen o. ä wird hingegen verzichtet.
X		ICOMOS	Änderung kann aus planerischer und politischer, nicht aber aus rechtlicher Sicht nachvollzogen werden. Sie bringt die Gefahr mit sich, dass die Aussenwirkung der Objekte geschwächt wird, da verschiedene Einrichtungen auch aus grosser Entfernung störend wirken können.	Dieser Gefahr kann nur durch eine exakte Beschreibung der Schutzziele und eine besonders sorgfältige Ausscheidung der Umgebungsfläche begegnet werden.	Antrag wird angenommen. Die Erhaltungsziele werden wie bereits in der bisherigen Methode eingehend definiert. Die wichtigen Aspekte für die Erhaltung der die Bebauung umgebenden Frei- und Grünräume werden in die Definition des entsprechenden Erhaltungsziels einfliessen. Für die Schliessung der ehemaligen Umgebungsrichtungen werden klar nach-

Begrüsst	Lehnt ab	Wer	Bemerkung/Einwände	Antrag Verbesserung/Änderung	Beurteilung BAK
					vollziehbare Kriterien aufgestellt, und deren Anwendung wird im Einzelfall im Beschrieb des jeweiligen Ortsbildteils erwähnt.
X		BFE	Die Konkretisierung der Schutzziele im Nahbereich eines schützenswerten Ortsbilds hilft bei der Beurteilung von Vorhaben in diesem Bereich.		
X		ARE	Das Schliessen der Perimeter schafft Klarheit bei der Berücksichtigung des ISOS.		
X		NIKE	Die Einführung des Ortsbildperimeters ist richtig, weil damit eine gewisse Rechtssicherheit geschaffen wird.	Es ist zu überlegen, wie dem Nachteil begegnet werden könnte, dass Veränderungen unmittelbar ausserhalb des Perimeters die Integrität eines Ortsbilds gefährden könnten. Gäbe es darstellerische Möglichkeiten?	Antrag wird angenommen. Die Schliessung der ehem. Umgebungsrichtungen wird dergestalt erfolgen müssen, dass der Aussenansicht des Ortsbilds einerseits und den wichtigen Ausblicken aus dem Ortsbild andererseits die grösstmögliche Schonung zukommt. Gleichzeitig werden wichtige Sichtbezüge und Elemente ausserhalb des Ortsbildperimeters an geeigneter Stelle in der Aufnahme erwähnt. Auf eine kartografische Lösung in Form von Hinweisen, Piktogrammen o. ä wird hingegen verzichtet.
X		SHS	Eine Eingrenzung des Ortsbildperimeters ist insofern sinnvoll, als die klare räumliche Fassung mehr Präzision und Rechtssicherheit bringt.	Die Festsetzung des Ortsbildperimeters darf nicht grundsätzlich von den Gemeindegrenzen abhängig gemacht werden, sondern hat sich nach den landschaftlichen Begebenheiten zu richten.	Antrag wird angenommen. Die Ausdehnung des Perimeters wird weiterhin die für die Fernwirkung des Ortsbilds und für den Ausblick aus dem Ortsbild wichtigen Naturräume berücksichtigen. Für die Schliessung der ehemaligen Umge-

Begrüsst	Lehnt ab	Wer	Bemerkung/Einwände	Antrag Verbesserung/Änderung	Beurteilung BAK
					bungsrichtungen werden Kriterien erarbeitet, die sowohl die landschaftlichen Begebenheiten als auch andere Aspekte wie Sichtbezüge aus dem Ortsbild u. a. m. berücksichtigen. Die Gemeindegrenze wird eine unter mehreren Möglichkeiten der Schliessung sein und nur dort angewendet werden, wo sie inhaltlich vertretbar ist. Siehe auch Ausführungen des BAK zu ähnlichen Anträgen von I-COMOS und NIKE in diesem Kapitel.
X		SHS	Eine Eingrenzung des Ortsbildperimeters ist insofern sinnvoll, als die klare räumliche Fassung mehr Präzision und Rechtssicherheit bringt.	[Antrag 1] Die Aussagen zur weiteren Umgebung eines Ortsbilds (Sichtbezüge ausserhalb des Perimeters) müssen weiterhin in geeigneter Form im ISOS festgehalten werden. [Antrag 2] Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob die räumliche Fassung des Umgebungsperimeters nicht auch nach einer präziseren Aufnahme und Bewertung der einzelnen Natur- und Kulturobjekte der Kulturlandschaft verlangt.	Antrag 1 wird angenommen. Vgl. dazu die Ausführungen des BAK zu vergleichbaren Anträgen von SL und NIKE in diesem Kapitel. Antrag 2 wird angenommen. Natur- und Kulturobjekte der die erhaltenswerte Bebauung umgebenden Kulturlandschaft werden wie bisher Eingang in die ISOS-Aufnahmen finden, sofern sie einen räumlichen und/oder historischen Bezug zum Ortsbild aufweisen.
X		BwA-ISOS 2 Mitglieder	[Mitglied 1] Das Schliessen der Perimeter ist aus Gründen der Rechtssicherheit unumgänglich und vereinfacht die Umsetzung des Inventars im Prozess der kommunalen Nutzungsplanung erheblich. Mit dem Wegfall der Umgebungsrichtungen	Für das Schliessen der Perimeter ist ein konsistentes Regelwerk aufzustellen, und die Anwendung dieses Regelwerks (die Entscheidungen im konkreten Einzelfall) ist innerhalb des beschreibenden Teils	Antrag wird angenommen. Vgl. dazu die Ausführungen des BAK zu vergleichbaren Anträgen von ICOMOS, NIKE und SHS in diesem Kapitel.

Begrüsst	Lehnt ab	Wer	Bemerkung/Einwände	Antrag Verbesserung/Änderung	Beurteilung BAK
			wird jedoch der ortsbildpflegerischen Betrachtung zukünftig eine wichtige Information nicht mehr zur Verfügung stehen. [Mitglied 2] Die verantwortliche Fachstelle im BAK wird „gezwungen“ sein, zu entscheiden, wie und wo die Perimeter zu schliessen sein werden.	des Inventars für jedes Ortsbild zu dokumentieren.	
X		KSD	Die Schliessung des Ortbildperimeters bringt mehr Präzision und Rechtssicherheit.	Die Schliessung des Perimeters sollte sich nicht an den Gemeindegrenzen, sondern an den landschaftlichen Gegebenheiten orientieren, um dem Gedanken der Kulturlandschaft ein gebührendes Gewicht zu geben. Die Aussagen zur weiteren Umgebung eines Ortsbilds sollten auch in Zukunft in geeigneter Form im ISOS festgehalten werden.	Antrag wird angenommen. Vgl. zur Schliessung der ehemaligen Umgebungsrichtungen die Ausführungen des BAK zu vergleichbaren Anträgen insbesondere von SHS, aber auch von ICOMOS und NIKE in diesem Kapitel. Zu den wichtigen Elementen in der weiteren Umgebung ausserhalb des Ortsbildperimeters siehe die Ausführungen des BAK zu ähnlichen Anträgen von NIKE und SL in diesem Kapitel.

4.1.2 Reduktion der Gliederungsarten auf „Ortsbildteile“

Begrüsst	Lehnt ab	Wer	Bemerkung/Einwände	Vorschlag/Antrag	Beurteilung BAK
X		ASTRA	Die flächendeckende Inventarisierung und die Gleichbehandlung von Bebauung und nicht bebauten Freiflächen ist begrüssenswert.		

X		BAFU	Die Vereinfachung der Terminologie macht das Inventar auch für Laien zugänglicher.		
X		ICOMOS	Systematisch scheint ICOMOS die Zusammenlegung oder Gleichbehandlung von Einzelelementen, Baugruppen, Umgebungszonen und Umgebungsrichtung richtig und nachvollziehbar. „Ortsbildteil“ ist jedoch ein wenig verständlicher Begriff, der den bekannten und etablierten Begriff „Baugruppe“ nicht zu ersetzen vermag.	Die Umbenennung von „Baugruppe“ zu „Ortsbildteil“ nochmals überdenken.	Antrag wird abgelehnt. Erklärtes Ziel der Methoden- und Darstellungsanpassung ist u. a. die Vereinfachung des Aufnahmeinstruments. Dieses soll nicht nur den „gewohnten“, sondern eben auch den fachunkundigen Nutzern einfacher verständlich gemacht werden. Für Letztere stellt die alte Begriffsunterscheidung ein zusätzliches terminologisches Hindernis dar, das wenig zum besseren Verständnis der Ortsbildgliederung beiträgt. „Ortsbildteil“ ist hingegen ein selbsterklärender Begriff, der den „gewohnten“ Nutzern keine Verständnis- oder Umgewöhnungsschwierigkeiten bereiten sollte. Zudem trägt die Begriffsvereinfachung zur egalitären Behandlung der erhaltenswerten Siedlungseinheiten bei.
X		EKD / ENHK	Die Reduktion ist als positiv zu beurteilen. Der überarbeitete Ansatz schärft den Fokus auf die ortsbildrelevanten Qualitäten. Dass neu sämtliche Ortsbildteile detailliert beschrieben und qualitativ bewertet werden, ist ein grosser Mehrwert.		
		ARE	Dass die Einheiten der Ortsbilder nicht mehr in Gebiete, Baugruppen und Umgebungszonen unterteilt, sondern generell als Ortsbildteile eingestuft werden, trägt einerseits zur Vereinfachung bei, was das ARE begrüsst. Andererseits stellt sich gerade vor dem Hintergrund der aktuellen Anwendungspraxis beim ISOS die	Der Verzicht auf die Unterscheidung von Gebieten, Baugruppen und Umgebungszonen innerhalb von Ortsbildern soll vor dem Hintergrund der zu erwartenden Auswirkungen auf die konkrete Anwendung noch einmal überprüft werden.	Antrag wird abgelehnt. Die vorgeschlagene Massnahme stellt keine Ausweitung und Verschärfung des ISOS dar. Für die für das Ortsbild wichtigen Bereiche werden keine höheren bzw. strengeren Erhaltungsziele oder -empfehlungen als

			Frage, ob dies nicht tendenziell zu einer Ausweitung und Verschärfung des ISOS führt, die die Umsetzung der vom revidierten Raumplanungsgesetz geforderten Siedlungsentwicklung nach innen erschweren könnte.		bisher formuliert. Die Massnahme beabsichtigt vielmehr eine terminologische und visuelle Vereinfachung.
X		NIKE	Der Verzicht auf Ausdifferenzierungen wird gewiss zur einfacheren und klareren Anwendung des ISOS beitragen.		
X		SHS	Die Vereinfachung der Systematik zur Benennung der einzelnen Siedlungsbestandteile ist sinnvoll.		
X		BwA-ISOS 2 Mitglieder	[Mitglied 1] Aus fachlicher Sicht ist die bisherige typologische Unterscheidung der Einheiten eines Ortsbilds – Gebiete, Baugruppen, Umgebungszonen – sinnvoll, da es sich hier durchaus um Unterschiedliches handelt. Generell kann man vermuten, dass mit der terminologischen Vereinheitlichung der bestehenden Gefahr entgegengewirkt werden kann, Freiräume weniger zu gewichten als Bebauungsbereiche. [Mitglied 2] Zusammen mit der farblichen Darstellung wird diese Vereinfachungsmassnahme die Benutzung und das Verständnis des Inventars vereinfachen. Der Benutzer/die Benutzerin wird auf den ersten Blick eine Gesamtübersicht der Ortsgliederung erhalten und rasch erkennen können, wo sich die wertvollen, wo die weniger wertvollen Teile eines Ortsbilds befinden.		

4.1.3 Umwandlung der schützenswerten Einzelelemente in kleinstmögliche Ortsbildteile

Begrüsst	Lehnt ab	Wer	Bemerkung/Einwände	Antrag Verbesserung/Änderung	Beurteilung BAK
X		ICOMOS	Der Begriff „kleinstmöglicher Ortsbildteil“ ist ein wenig verständlicher Begriff, der den bekannten und etablierten Begriff Einzelobjekt nicht zu ersetzen vermag.	Die Umbenennung von „Einzelobjekt“ zu „Ortsbildteil“ nochmals überdenken.	Antrag wird abgelehnt. Die Einzelobjekte, die in den „Erläuterungen zum ISOS“ als „Einzelelemente E“ bezeichnet sind, wurden bereits in der ursprünglichen Methodenbeschreibung als kleinstmögliche Ortsbildteile definiert.[1] Die Definition der Bezeichnung drückt die tatsächlichen Gegebenheiten viel präziser aus als die Bezeichnung selbst. In den bestehenden ISOS-Aufnahmen sind nur ein Teil der „Einzelelemente E“ tatsächlich einzelne Objekte. Sehr häufig handelt es sich um Anlagen, mehrere Objekte oder ganze Gebäudekomplexe mit untrennbar mit diesen verbundenen Vor- und Zwischenbereichen. Die Verwendung der ursprünglichen Definition bewerkstelligt nicht nur eine terminologische Präzisierung und Vereinfachung, sondern zeitigt darüber hinaus eine höhere methodische Stringenz, weil „Einzelelemente E“ in der Betrachtungsweise des ISOS nie nur an sich als wertvoll und bedeutend beurteilt werden, sondern immer in Bezug auf das Ortsbild. Eben diese Tatsache stellt sie auf die gleiche Stufe wie alle anderen

[1] Siehe (EDI (Hrsg.), Sibylle Heusser-Keller, 1981, S. 72)

					Ortsbildteile, weshalb sie auch deren Bezeichnung und Behandlung erhalten sollen.
X		EKD / ENHK	Die Umwandlung ist positiv zu beurteilen. Der überarbeitete Ansatz schärft den Fokus auf die ortsbildrelevanten Qualitäten.		
X		SIA/FSU	Es ist besonders zu begrüssen, dass architekturhistorisch wichtige Anlagen, Bauten oder Bauteile mit einem hohen Stellenwert im Ortsbild oder in einem Ortsbildteil künftig ebenfalls als Ortsbildteile geführt werden. So wird der Blick vom Einzelobjekt auf räumlich grössere Einheiten gelenkt.		
X		SHS	Der Verzicht auf die spezielle Hervorhebung der „schützenswerten Einzelobjekte“ sowie der „Störfaktoren“ im Aufnahmeplan ist sinnvoll. Damit wird eine Quelle der Fehlinterpretation des ISOS entschärft. Zudem ist es nützlich, dass die direkte Umgebung von schützenswerten Einzelobjekten hinsichtlich ihrer Wirkung auf das Ortsbild stärker hervorgehoben werden kann (Garten, Umfassungsmauern, Einzelbäume etc.).		
X	X	BwA-ISOS 2 Mitglieder	[Mitglied 1] Die Anpassung führt zu einer Klärung und zu einer Stärkung des ortsbildpflegerischen Ansatzes des ISOS. Darüber hinaus kann die Anpassung dazu dienen, gegenüber dem Eigenwert die räumlichen Qualitäten/den Situationswert der bisher als „Einzelelemente“ erfassten Gebäude und Ensembles zu stärken.	[Antrag Mitglied 1] Die neu als „kleinstmögliche Ortsbildteile“ bezeichneten Gebäude und Ensembles müssen dafür kontextualisiert und der Perimeter, der im gültigen ISOS bei Einzelobjekten meist nur die Gebäudekanten nachzeichnet, muss deutlich weiter gefasst werden. Wichtig ist allerdings, dass dieser neue Perimeter nicht mit einem klassischen „Umgebungsperimeter“ gleichgesetzt	Antrag [Mitglied 1] wird angenommen. Kleinstmögliche Ortsbildteile werden in Zukunft präziser im Ort kontextualisiert. Dafür braucht es jedoch keine neue Betrachtung, vielmehr wird der Rolle, welche den „Einzelelementen E“ in der ISOS-Methode zugewiesen war, eine systemkonforme, adäquate Darstellung gewährt, indem der Perimeterverlauf je

			[Mitglied 2] Der Umwandlungsvorschlag erstaunt und ist unverständlich. Es ist allen klar, dass sich das Verzeichnen einzelner Bauten nicht ganz mit der ISOS-Methode deckt, in der es darum geht, bauliche Zusammenhänge aufzuzeigen. Andererseits beinhalten alle baulichen Ensembles wichtige, hervorragende Elemente, die oft eine Schutzempfehlung rechtfertigen.	werden darf, der vom Objekt selber „ausstrahlt". Es muss vielmehr darum gehen, den Stellenwert dieser Ortsbildteile im Ortsgefüge herauszuarbeiten. Dafür braucht es eine neue Betrachtung der betroffenen Elemente und ein Regelwerk. [Antrag Mitglied 2] Wir bitten, die hier genannten Bedenken bei der Methodenanpassung zu berücksichtigen.	nach Fall weiter gefasst werden kann als bisher. Antrag [Mitglied 2] wird angenommen. Die „Einzelelemente E" fallen nicht weg, sie erhalten vielmehr den Status von Ortsbildteilen. Sie werden auch in Zukunft das höchste Erhaltungsziel mit den entsprechenden Schutzempfehlungen erhalten. Die differenziertere Bewertung der kleinstmöglichen Ortsbildteile wird den tatsächlichen Gegebenheiten besser gerecht als die bisherige Bewertung der „Einzelelemente E", weil sie deutlicher zum Ausdruck bringt, dass es sich dabei um Objekte handelt, die auch dann für das Ortsbild oder für einen Ortsbildteil „eminente" Bedeutung haben können, wenn ihnen keine besondere architekturhistorische Bedeutung eigen ist.

4.1.4 Reduktion auf drei Erhaltungsziele

Begrüsst	Lehnt ab	Wer	Bemerkung/Einwände	Antrag Verbesserung/Änderung	Beurteilung BAK
X		SL	Die Anwendung der Definition „Substanzerhaltung" für Erhaltungsziel A bei unbebauten Bereichen kann zu Verständnisproblemen führen.	Es muss verdeutlicht werden, dass Substanzerhaltung in diesem Fall Flächenfreihaltung bedeutet.	Antrag wird angenommen. Das Erhaltungsziel A wird mehrere Auswahloptionen haben, um unterscheiden

					zu können, ob das einem Ortsbildteil zugewiesene höchste Erhaltungsziel „Erhalten der Substanz“, „Erhalten der Beschaffenheit als Kulturland oder Freifläche“ oder beides meint. Vgl. dazu auch die Ausführungen des BAK zu den Anträgen von EKD / ENHKEKD / ENHK und BwA-ISOS in diesem Kapitel.
	X	EKD / ENHK	Die Vereinheitlichung der Erhaltungsziele ist problematisch. Insbesondere das Erhaltungsziel A „Erhalten der Substanz“ für frühere Umgebungszonen und -richtungen mit Erhaltungsziel a ist ungenügend respektive missbräuchlich: Es wäre allgemein nur schwer verständlich, dass mit „Substanz“ nicht nur die Substanz der für das Ortsbild wesentlichen Altbauten, sondern auch die Beschaffenheit als Kulturland oder Freifläche gemeint ist. Missverständnisse und Missbrauch in den Argumentationen in Beschwerdeverfahren wären nicht auszuschliessen.	Die Kommissionen empfehlen deshalb, den drei vorgeschlagenen Erhaltungszielen ein viertes, „Erhalten der Beschaffenheit als Kulturland oder Freifläche“, hinzuzufügen.	Antrag wird teilweise angenommen. An den drei ursprünglich vorgeschlagenen Erhaltungszielen wird festgehalten, doch soll das höchste Erhaltungsziel A mehrere Auswahloptionen enthalten. Vgl. dazu die Ausführungen des BAK zu den Anträgen von SL und BwA-ISOS in diesem Kapitel.
X		FSU	Der FSU begrüsst es, dass auf der Stufe von Ortsbildteilen die Qualitäten nicht nur beschrieben, sondern auch begründet werden und dass diese Beschreibung unabhängig vom Stellenwert einzelner Elemente in einem Ortsbildteil erfolgt.	Es wäre wünschenswert, dass in einem ähnlichen Detaillierungsgrad auch die Erhaltungsziele konkreter beschrieben würden und unterschieden würde, was zu schützen ist und was aufgewertet werden soll. Wenn die Ziele klar sind, können die Lösungsansätze besser im Rahmen einer qualifizierten Planung entwickelt werden.	Antrag wird abgelehnt. Auf die kategorisierten Erhaltungsziele kann nicht verzichtet werden. Die Differenzierung derselben im konkreten Einzelfall erfolgt bereits in den bisherigen ISOS-Aufnahmen und wird verstärkt in den künftigen Aufnahmen erfolgen. Vgl. dazu die Ausführungen des BAK zum ähnlichen Antrag der KPK in diesem Kapitel.
	X	KPK	Die Erhaltungsziele sollen gemäss dem vorgelegten Vorschlag weiterhin einheit-	Die Erhaltungsziele für die Ortsbildteile sollen nur im Verbund mit dem Stellenwert der Ortsteile bzw. der	Antrag wird abgelehnt. Der an geeigneter, gut sichtbarer Stelle platzierte explizite Hinweis darauf, dass

			lich und unabhängig vom jeweiligen Ortsbildteil formuliert werden. Dies führt in der Umsetzung zu unnötigen Konflikten. Die Prägnanz der Formulierungen führt dazu, dass dem ISOS regelmässig eine undifferenzierte, pauschale Wertung unterstellt wird. Was bedeuten „Substanz“, „Struktur“ und „Charakter“? Tatsächlich rücken dadurch die Beschreibung der Ortsbildteile, die Begründung der Qualitäten sowie deren Stellenwert in den Hintergrund, obwohl sich gerade daraus wertvolle Hinweise für eine ortsbildverträgliche Weiterentwicklung gewinnen liessen. Wichtig ist, dass künftig die Erhaltungsziele differenzierter wahrgenommen werden. Dies deckt sich nach der Einschätzung der KPK auch mit den Befunden der Eidgenössischen Fachkommissionen sowie der kantonalen Fachstellen für Denkmalpflege und Ortsbildschutz, welche eine höhere Differenzierung der Erhaltungsziele fordern.	Begründung der Qualitäten gelesen werden. Es drängt sich daher auf, Stellenwert und Erhaltungsziel in einem Attribut zusammenzufassen, welches auch spezifische, räumlich lokalisierbare Aussagen zum jeweiligen Ortsbildteil enthält.	die kategorisierten Erhaltungsziele im konkreten Fall immer im Verbund mit den Qualitäten, den Begründungen der Qualitäten und den allenfalls korrelierten Empfehlungen zu interpretieren sind, ist sinnvoll und nützlich. Er wird in der geplanten Weisung zum ISOS auch weiterhin so vorgenommen werden. Das Zusammenlegen von Erhaltungsziel und Stellenwert würde jedoch zu einer Vermischung von Analyse und Resultat führen. Stellenwert, architekturhistorische und räumliche Qualitäten sind die Beurteilungskriterien, das Erhaltungsziel das Resultat dieser Beurteilung. Eine Aufgabe der kategorisierten Erhaltungsziele ist aus Gründen der rechtlichen Gleichbehandlung der Aufnahmen, die nach bisheriger Methode erstellt wurden, und jener, die nach angepasster Methode erstellt werden, nicht möglich. Die kategorisierten Erhaltungsziele sind unabdingbarer Bestandteil der einheitlichen, d. h. auf alle Objekte des Inventars gleich angewendeten Wertung und tragen deshalb wesentlich zum schweizweiten Standard des ISOS bei. Die Nachvollziehbarkeit der kategorisierten Erhaltungsziele im konkreten Einzelfall wird in der angepassten Methode durch das Ausformulieren des Stellenwerts und die Begründung der Qualitäten höher sein als bisher. Zur Differenzierung

					und Nachvollziehbarkeit der Erhaltungsziele tragen darüber hinaus auch die Beschreibungen der einzelnen Ortsbildteile bei.
	X	BwA-ISOS 1 Mitglied	Aus der vorgeschlagenen Anpassung („a“ > „A“) ergibt sich aus ortsbildpflegerischer Sicht eine grundsätzliche Schwierigkeit: Handelt es sich bei den (bisher) mit „a“ bezeichneten Perimetern um Gebiete, die nicht unmittelbar mit einer Siedlungsstruktur im Zusammenhang stehen und demnach über einen Eigenwert verfügen (z. B. eine topografische Situation, die für die Siedlungsgründung von entscheidender Bedeutung war), lassen sich hier nicht die gleichen Erhaltungsziele anwenden wie auf Gebiete, die im unmittelbaren, meist sogar strukturellen Zusammenhang mit einer Bebauung stehen, wie ein Garten oder eine Hofstatt.	Vor diesem Hintergrund erscheint es schwierig (und vielleicht auch nicht sinnvoll), die Erhaltungsziele innerhalb einer Kategorie derart zu differenzieren. Wenn dies dennoch erfolgt, müssen diese Ziele unbedingt ausführlich umschrieben werden.	Antrag wird angenommen. Eine genauere Definition der Erhaltungsziele erfolgt in der Weisung zum ISOS. Siehe zur Ausdifferenzierung des höchsten Erhaltungsziels A die Ausführungen des BAK zu den entsprechenden Anträgen von SL, EKD / ENHK und BwA-ISOS in diesem Kapitel.
	X	BwA-ISOS 1 Mitglied	Aus der vorgeschlagenen Anpassung („a“ = „A“) ergibt sich aus ortsbildpflegerischer Sicht eine grundsätzliche Schwierigkeit: Handelt es sich bei den (bisher) mit „a“ bezeichneten Perimetern um Gebiete, die nicht unmittelbar mit einer Siedlungsstruktur im Zusammenhang stehen und demnach über einen Eigenwert verfügen (z. B. eine topografische Situation, die für die Siedlungsgründung von entscheidender Bedeutung war), lassen sich hier nicht die gleichen Erhaltungsziele anwenden wie auf Gebiete, die im unmit-	Es ist unmöglich, den bisherigen „Substanzbegriff“ (oder überhaupt einen „Substanzbegriff“) auf Bebauungsstrukturen und Aussen-/Landschaftsräume gleich anzuwenden.	Antrag wird teilweise angenommen. Vgl. dazu Ausführungen des BAK zu den Anträgen von SL und EKD / ENHK in diesem Kapitel.

			telbaren, meist sogar strukturellen Zusammenhang mit einer Bebauung stehen, wie ein Garten oder eine Hofstatt.		

4.1.5 Einführung von „sensiblen Bereichen“

Begrüsst	Lehnt ab	Wer	Bemerkung/Einwände/Fragen	Antrag Verbesserung/Änderung	Beurteilung BAK
X		SIA/FSU	Der FSU begrüsst die neue Kategorie „sensible Bereiche“, denen kein Erhaltungsziel zugewiesen wird, sodass künftig wesentlich kleinere Flächen als bisher im Rahmen der teils grossflächigen Eingrenzung der b-Umgebungen ausgeschieden werden.		
X		NIKE	Die neu eingeführten, sprechenderen Begriffe wie „sensible Bereiche“ werden zum besseren Verständnis des ISOS beitragen.	Da diesen Pufferzonen wohl im Zuge der Siedlungsentwicklung nach innen eine wichtige Bedeutung zukommen wird, scheint eine Qualifizierung wesentlich zu sein. Insofern wird empfohlen, den relationalen Wert nicht nur zu beschreiben, sondern auch zu bewerten und die Bewertung zu begründen, denn ein relationaler Wert kann ebenfalls unterschiedlich sein.	Antrag wird abgelehnt. Auf eine kategorisierte Bewertung der sensiblen Bereiche wird verzichtet, weil sich der relationale Wert proportional zu den Qualitäten des angrenzenden erhaltenswerten Perimeters verhält. Die Beschreibungen der sensiblen Bereiche werden gezielt auf die aus den Eigenschaften des benachbarten erhaltenswerten Perimeters sich ergebenden Sensibilitäten Bezug nehmen.
		SHS	Die kurze Erläuterung zur geplanten Einführung von Ortsbildteilen ohne Erhaltungsziele lässt keine fundierte Rückmeldung zu. Frage 1: Unterstehen Planungen in direkter Umgebung von besonders wertvollen		Antwort auf Frage 1: Ein Fachinventar nimmt keine Rechtsauslegungen vorweg und ersetzt auch keine Planungsinstrumente. Es äussert vielmehr eine Fachmeinung und bildet in diesem Sinne eine Grundlage für die Planung. Die planerische (Schutz-)Praxis erfolgt idealerweise

			Ortsbildteilen nicht ohnehin dem Gebot der erhöhten Sorgfalt? Frage 2: Besteht durch die Einführung der neuen Zonen nicht gerade die Gefahr des negativen Umkehrschlusses (wo nicht anders erklärt, besteht keine erhöhte Sorgfaltspflicht)? Frage 3: Verunklären die neuen Ortsbildzonen die bereits komplexe Systematik?		in einem nächsten Schritt. Eine der fachlichen Kern- und Pionierleistungen des ISOS war von Anbeginn, die erhaltenswerte Bebauung stets im Zusammenhang mit allem, was sie umgibt, zu betrachten. Diesen gesamtheitlichen Ansatz führt die angepasste Methode weiter. Antwort auf Frage 2: Es handelt sich bei den sensiblen Bereichen nicht um neue Ortsbildzonen, sie entsprechen ihrer Natur nach den heutigen b-Umgebungen, die bereits in der bisherigen Methodenerläuterung als „empfindlicher Teil des Ortsbilds“ definiert sind. Der negative Umkehrschluss ist demnach schon nach bisheriger Methode möglich. Antwort auf Frage 3: Die Umwandlung der ehemaligen b-Umgebungen in sensible Bereiche stellt keine Vereinfachung, sondern eine Korrektur der bisherigen Systematik dar. Ähnlich dem Konzept der „Pufferzone“ des UNESCO-Welterbes können die als sensible Bereiche ausgeschiedenen Ortsbildteile einen wichtigen Beitrag zu einer qualitätsvollen Siedlungsentwicklung leisten, indem sie wertvolle Hinweise zur Schonung benachbarter erhaltenswerter Ortsbildteile geben. In diesem Sinne tragen sie zur Erfüllung der gesetzlichen Zweckbestimmung von Bundesinventaren nach Art. 6 Abs. 1 NHG bei.

X		EKD / ENHK		Für die Ortsbildteil-Klasse „sensible Bereiche” bedarf es einer Erläuterung und Konkretisierung.	Antrag wird angenommen. Die Gliederungsarten eines Ortsbilds werden in der Weisung zum ISOS erläutert.
X		EKD / ENHK		Die Rechtswirksamkeit des Inventars bezüglich Ortsbildteilen ohne Erhaltungsziele, namentlich der Hinweise und sensiblen Bereiche, aber auch bezüglich Hinweisen ausserhalb des Ortsbildperimeters, ist zu erläutern.	Antrag wird abgelehnt. Das Ortsbild als Ganzes bzw. das Zusammenwirken aller Ortsbildteile und ihrer Elemente determiniert dessen nationale Bedeutung und entfaltet eine Rechtswirkung und nicht die einzelnen Teile. Hinweise ausserhalb des Ortsbildperimeters wird es, entgegen dem an der Informationsveranstaltung vorgestellten Beispiel, nicht mehr geben.
	X	BwA-ISOS, 1 Mitglied	Es besteht die Gefahr, dass die Bauten, die sich künftig in einem „sensiblen Bereich“ befinden, an Bedeutung verlieren werden.	Die Rechtswirksamkeit sensibler Bereiche wird sorgfältig abzuklären sein.	Antrag wird abgelehnt. Vgl. Ausführungen des BAK zu gleichem Antrag von EKD / ENHK in diesem Kapitel.

4.1.6 Harmonisierung der Benotungen von Ortsbildganzem und Ortsbildteilen

Begrüsst	Lehnt ab	Wer	Bemerkung/Einwände	Antrag Verbesserung/Änderung	Beurteilung BAK
X		ICOMOS	Die vierstufige Benotung des Gesamtortsbilds scheint richtig und in der Aussage effizienter, erfordert aber eine exakte Analyse des Zustands.		
X		NIKE	Die vereinheitlichte Benotung des Ortsbilds als Gesamtheit und der einzelnen Ortsbildteile erlaubt eine bessere Nachvollziehbarkeit der Aussagen des ISOS.		
	X	EKD / ENHK	Die numerische Codierung erhöht die Gefahr einer unzulässigen „mathematischen“ beziehungsweise quantitativen Bewertung eines Ortsbilds.	Zu prüfen wäre z. B. die Anwendung des römischen Zahlensystems, mit welchem herkömmlicherweise nicht gerechnet wird.	Antrag wird angenommen. Es sollen verschiedene Möglichkeiten der Codierung geprüft werden. Denkbar wäre auch eine grafische Lösung.

4.1.7 Begründung der Bewertung von Ortsbildteilen

Begrüsst	Lehnt ab	Wer	Bemerkung/Einwand	Antrag Verbesserung/Änderung	Beurteilung BAK
X		SIA	Es ist zu begrüssen, dass das ISOS im Rahmen der Begründungen künftig stärker mit konkreten Beschreibungen arbeiten soll. Die Beschreibung konkreter Qualitäten hilft bei der Ortsanalyse, beim Entwurf, bei der Interessensabwägung und bei der Beurteilung von Lösungen.		
X		SHS	Eine klarere Bewertung mit Begründung ist sinnvoll.		

4.1.8 Aufhebung der Aufnahmekategorie

Keine Kommentare.

4.2 Weitere Bemerkungen/Einwände und Vorschläge/Anträge

4.2.1 Vorgehen Methodenanpassung

Veränderungstiefe

Begrüsst	Lehnt ab	Wer	Bemerkung/Einwand	Antrag Verbesserung/Änderung	Beurteilung BAK
	X	ARE		Die ISOS-Methode soll einer grundsätzlicheren Überprüfung unterzogen werden.	Antrag wird abgelehnt. Wie in den Anhörungsunterlagen bereits erläutert, sehen die vorgeschlagenen Anpassungen keine Änderungen des

					methodischen Ansatzes der Inventarisierung, der Grundsätze und Grundregeln des Inventars sowie der Aufnahmekriterien für Ortsbilder von nationaler Bedeutung vor.[2] Eine grundsätzliche Änderung der Methode ist schon aus Gründen der zu gewährleistenden Rechtsgleichheit nicht möglich. Mit Beginn des zweiten Revisionszyklus werden während längerer Zeit ISOS-Aufnahmen, die nach bisheriger Methode erstellt wurden, und solche, die nach angepasster Methode angefertigt werden, nebeneinander bestehen.[3] Für eine eingehende Begründung dieses Grundsatzentscheides verweisen wir auf das den angehörten Institutionen mit Schreiben vom 21. Juli 2016 zugesandte Dokument „Anpassung der ISOS-Methode“, insbesondere S. 6f.
X		NIKE	Der Umstand, dass die Revision der Methode an den heutigen Grundsätzen des ISOS festhält und lediglich eine Anpassung vornimmt, ist sehr zu begrüssen.		
X		SHS	Das Bundesamt für Kultur schlägt vor, die ISOS-Methode moderat zu aktualisieren. Damit soll einerseits eine bessere In-		

[2] Siehe zu den Grundsätzen und Grundregeln des Inventars das Kapitel „Zum ISOS“ in den Einführungsteilen der ISOS-Publikationen und die entsprechenden Textstellen in der Grundlagen-Broschüre zum ISOS: Heusser-Keller, Sibylle: Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz ISOS. Hrsg. von Eidgenössischen Departement des Innern EDI, Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale, 3000 Bern, S. 1–49, insbesondere S. 3f.

[3] Siehe dazu Marti, Arnold: *Rechtsgutachten zu Fragen im Zusammenhang mit der geplanten Änderung der Aufnahmemethode bei der Revision von Ortsbildaufnahmen im Rahmen des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS).* Hrsg. vom Bundesamt für Kultur (BAK), Schaffhausen, Februar 2016, http://www.bak.admin.ch/kulturerbe/04273/04298/05052/index.html?lang=de, insbesondere S. 13.

			tegration in das GIS und eine verständlichere Darstellung ermöglicht und andererseits die Kontinuität des Bundesinventars gewahrt bleiben. Der SHS stützt diesen grundsätzlichen Vorgehensvorschlag vollumfänglich. Es ist anzunehmen, dass die flächendeckende Revision des ISOS mindestens 15 Jahre in Anspruch nehmen wird. Eine zu starke Veränderung der bewährten Methode würde die Vergleichbarkeit beeinträchtigen und Rechtsunsicherheit schaffen.		
X		EKD / ENHK	Die Kommissionen begrüssen und unterstützen insbesondere, dass die neue Aufnahmemethode weiterhin eine differenzierte Erfassung der Werte eines Ortsbilds sicherstellt.		
X		EKD / ENHK		Es fehlen konkrete Aussagen zur Tragweite der künftigen Überarbeitung der einzelnen Objektbeschriebe und, damit verbunden, zur Tiefe der Überarbeitung der Texte, namentlich der Ortsgeschichte und Siedlungsentwicklung, sowie zur Sprachpräzision im Allgemeinen.	Antrag wird angenommen. Bei der künftigen Überarbeitung der Aufnahmen wird weiterhin auf Grundlagenforschung verzichtet. Die erarbeiteten Inhalte zu Ortsgeschichte, Siedlungsentwicklung und Objektbeschrieb wird sich mit wenigen Ausnahmen auf editierte, über die gängigen Beschaffungskanäle greifbare Quellen und Literatur stützen, wobei die neusten publizierten Forschungsergebnisse berücksichtigt werden. Für eine qualifizierte Rückmeldung zur Anmerkung „Sprachpräzision im Allgemeinen“ bedürfte es seitens der Kommissionen einer Konkretisierung.
	X	KPK	Wir begrüssen die Bestrebungen des Bundesamts für Kultur (BAK), die Me-		

			thode ISOS zu überprüfen und zeitgemäss neu zu formulieren. Dass dabei die Möglichkeiten der digitalen Aufbereitung und Publikation konsequent genutzt werden sollen, ist unbestritten und folgerichtig. Die Anpassung der Methode darf sich allerdings nicht nur auf solche technischen Aspekte beschränken, sie soll auch dem zwischenzeitlich erfolgten gesellschaftlichen Wertewandel bezüglich Zersiedlung, welcher sich im revidierten Raumplanungsgesetz niederschlägt, Rechnung tragen.		
	X	KPK	Das bisherige ISOS richtet sich vor allem an einen eingeschränkten, fachlich versierten Adressatenkreis. Mit dem Bundesgerichtsentscheid im Fall Rüti ZH im Jahr 2009 wurde dargelegt, dass das ISOS auch auf Kantons- und Gemeindeebene berücksichtigt werden muss. Dieser Anforderung wurde zwar zwischenzeitlich mit der Revision der Verordnung zum ISOS (VISOS) rechtlich entsprochen. Die bisherige Methode und die in Aussicht gestellten Anpassungen tragen dieser wesentlichen Änderung aber noch zu wenig Rechnung.	Der Tatsache, dass der Adressatenkreis für die Anwendung des ISOS aufgrund des Bundesgerichtsentscheides Rüti ZH auf Kantone und Gemeinden ausgedehnt wurde, soll mit entsprechenden Anpassungen und Vereinfachungen der Methode Rechnung getragen werden.	Antrag wird abgelehnt. Das ISOS ist bereits in der bestehenden Form ein geeignetes Instrument, die Geschichte eines Ortes und dessen Entwicklungsgeschichte kennenzulernen, seine topografischen, architekturhistorischen und räumlichen Qualitäten zu verstehen. Es wird immer öfter auch von Fachunkundigen genutzt und geschätzt. Die hier vorgestellten Vereinfachungen in Systematik, Begrifflichkeit und Darstellung sowie die einfachere Zugänglichkeit und intuitivere Nutzung werden das Inventar benutzerfreundlicher und sowohl Fachleuten wie auch Laien einfacher verständlich machen. Als Abbild komplexer Sachverhalte wird das ISOS aber zwangsläufig einen relativ hohen Grad an Komplexität behalten. Das Inventar richtet sich entsprechend seiner gesetzlichen Zweckbestimmung nach wie vor in erster Linie an

					ein sachkundiges Publikum. Eine weiterführende Vereinfachung würde zu einer Banalisierung der Aussagen führen.[4] In seiner praktischen Anwendung auf Kantons- und Gemeindeebene werden die Empfehlungen der vom ARE geleiteten Arbeitsgruppe „ISOS und Verdichtung“ weiterhin Geltung haben, wonach das Inventar im Einzelfall einer Übersetzung in dem Sinne bedarf, als seine Kernaussagen und Schutzempfehlungen nicht wörtlich übernommen, sondern im Rahmen einer Interessensermittlung und -erwägung „fachlich überprüft und ‚aktualisiert‘ sowie bezogen auf die jeweilige Fragestellung konkretisiert [werden müssen]“[5].
	X	KPK	Bezüglich der Anwendung des ISOS bestehen je nachdem, ob es sich um eine Aufgabe des Bundes oder eine Aufgabe von Kanton und Gemeinden handelt, Unterschiede. 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 kom-	Die Methode ISOS ist daraufhin zu überprüfen, wie die Verschärfung der Schutzziele aufgrund der schleichenden Ausweitung der Bundesaufgaben gemildert werden kann.	Antrag wird abgelehnt. Die vorgeschlagenen Anpassungen sehen weder eine Verschärfung noch eine Schwächung der Erhaltungsziele vor. Siehe zur Notwendigkeit der Entsprechung der Erhaltungsziele nach bisheriger und nach angepasster Methode die Ausführungen des BAK zum Antrag der KPK in Kapitel 4.1.4. Die Anpassung der Methode soll helfen, das ISOS bei der Erfüllung von Bundes-

[4] Was die Bewahrung der Integrität der Grundsätze und Grundregeln der Methode anbelangt, verweisen wir auf das den angehörten Institutionen mit Schreiben vom 21. Juli 2016 zugesandte Dokument *Anpassung der ISOS-Methode*, insbesondere S. 6f.
Siehe dazu auch das Kapitel „Zum ISOS“ in den Einführungsteilen der ISOS-Publikationen und die entsprechenden Textstellen in der Grundlagen-Broschüre zum ISOS: Heusser-Keller, Sibylle: *Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz ISOS*. Hrsg. von Eidgenössischen Departement des Innern EDI, Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale, 3000 Bern, S. 1–49, insbesondere S. 3f.

[5] ARE. 2016. *ISOS und Verdichtung. Bericht der Arbeitsgruppe.* Bern, https://www.are.admin.ch/are/de/home/medien-und-publikationen/publikationen/staedte-und-agglomerationen/isos-und-verdichtung.html, S. 16.

			munalen Aufgaben findet immer eine Interessenabwägung statt. Kantone und Gemeinden können lokale oder kantonale Eingriffsinteressen höher als das nationale Interesse am Erhalt des Ortsbilds gewichten, müssen aber eine vollständige und nachvollziehbare Abwägung zwischen den verschiedenen Interessen vornehmen. Das Problem ist nun, dass tendenziell immer mehr Aufgaben als Bundesaufgaben qualifiziert werden oder kantonale Aufgaben immer auch mit Bundesaufgaben einhergehen. Im Ergebnis verschärft sich dadurch die Wirkung des ISOS, und die Handlungsspielräume für Kantone und Gemeinden werden enger. Diese schleichende Verschärfung ist allerdings kein bewusster Vorgang, sondern das Ergebnis von Anpassungen in Sektoralgesetzgebungen (z. B. im Gewässerschutz). Es ist angezeigt, dieser Umfeldentwicklung mit einer Überprüfung und Anpassung der Methode ISOS zu entsprechen.		aufgaben korrekt anzuwenden. Eine Milderung der Methode ist jedoch allein schon aus Gründen der rechtlichen Gleichbehandlung der Aufnahmen nach bisheriger Methode und solchen nach angepasster Methode ausgeschlossen. Die Vorwegnahme einer Interessenabwägung zum Zeitpunkt der Inventarerstellung wird in der Rechtslehre grundsätzlich ausgeschlossen.[6] Die ISOS-Methode wird weiterhin auf wissenschaftlichen, immer gleichbleibenden, gut begründeten und allgemein nachvollziehbaren Kriterien basieren. Es ist ein konstituierendes Merkmal der Methode, dass sie auf nutzungsmässige, ökonomische, soziologische und politische Gesichtspunkte verzichtet.
	X	KPK	Interessenkonflikte zwischen Verdichtung und Ortsbildschutz werden immer wahrscheinlicher. Diese Tendenz lässt sich heute bereits in Grossstädten wie Zürich beobachten. Und auch in weiteren Wachstumsgebieten der Schweiz wird sich dieses Problem in Zukunft weiter akzentuieren. ISOS wird heute immer öfter	Mit der Anpassung der Methode sollen die unbestrittenen Qualitäten des ISOS für das Verständnis von Siedlungen in den Vordergrund gerückt werden. Das ISOS soll als unentbehrliches Hilfsmittel für die Ortsplanung und nicht als Entwicklungshemmnis positioniert werden.	Antrag wird angenommen. Das ISOS hat bereits in der bisherigen Form unmissverständlich auf die Qualitäten eines Orts und seiner Teile hingewiesen. Allerdings waren die Informationen bedingt durch die analoge Publikationsform auf mehrere Teile einer Aufnahme verteilt. Die vorgesehenen Anpassungen beabsichtigen, die Informationen zum Ortsganzen

[6] Siehe dazu Marti, Arnold: *Rechtsgutachten zu Fragen im Zusammenhang mit dem Erlass des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS),* hrsg. vom Bundesamt für Kultur (BAK). Bern, Februar 2013, http://www.bak.admin.ch/kulturerbe/04273/04298/05052/index.html?lang=de, insbesondere S. 8f.

			als „Bedrohung“ für die kantonale und kommunale Entwicklung empfunden. Für die KPK liegt jedoch der grosse Wert des ISOS darin, dass die Entwicklung eines Ortes besser verstanden und seine Identität bewahrt werden kann. Dies liegt durchaus im Interesse einer qualitätsvollen Siedlungsentwicklung nach innen. Spätestens seit dem Bericht „ISOS und Verdichtung“ besteht Einigkeit darüber, dass das ISOS eine Interessenabwägung nicht vorwegnehmen darf, sondern eine fachliche Beurteilung darstellt, die im Rahmen der Interessenermittlung zu berücksichtigen ist. Es müsste nun gelingen, auch mit der Anpassung der Methode ISOS darauf hinzuwirken, dass eine Aufnahme ins ISOS eher als „Auszeichnung“ besonderer Qualitäten verstanden wird.		und zu einem jeden Ortsbildteil zu bündeln.

Pilotprojekt

Begrüsst	Lehnt ab	Wer	Bemerkung/Einwand	Antrag Verbesserung/Änderung	Beurteilung BAK
X		KPK	Um die Inventarisierung nach neuer Methode ISOS zu testen, sollen zunächst Aufnahmen in den Kantonen Genf und Graubünden gestartet werden. Damit werden je ein ausgeprägter Stadt- und Landkanton berücksichtigt. Bei der Auswahl der Pilotkantone sollte darauf geachtet werden, dass insbesondere die für	Die Inventarisierung in der Pilotphase ist zusätzlich zu Genf auf einen weiteren Mittelandkanton auszudehnen, welcher einer starken Wachstumsdynamik unterworfen ist.	Antrag wird angenommen. Es werden weitere Orte zwecks praktischer Überprüfung und Feinjustierung der vorgeschlagenen Anpassung stattfinden, aber nicht in ganzen Kantonen, sondern in ausgewählten Ortsbildern unterschiedlicher Siedlungsarten, die einem hohen Siedlungsdruck ausgesetzt sind.

			Interessenkonflikte besonders anfälligen Fälle in Agglomerationen im Mittelland abgebildet werden können. Es drängt sich auf, als Pilot zusätzlich einen Mittellandkanton mit hoher Wachstumsdynamik zu bestimmen.		
		BwA-ISOS		Es wird empfohlen, dem gesamten Prozess der Anpassung der ISOS-Methode Zeit zu geben. Wenn es die Umstände erlauben, wäre es sicherlich zielführend, die nächsten anstehenden Aufnahmen des ISOS als Pilotprojekte zu verstehen und die Resultate auf den Überarbeitungsprozess rückwirken zu lassen.	Antrag wird angenommen. Siehe Ausführungen des BAK zu ähnlichem Antrag der KPK in diesem Kapitel.

Einbezug von Interessensgruppen

Begrüsst	Lehnt ab	Wer	Bemerkung/Einwände	Antrag Verbesserung/Änderung	Beurteilung BAK
X		ASTRA	Schade, dass das Bundesamt für Strassen, Bereich Langsamverkehr und historische Verkehrswege, bei der Erarbeitung der Methodenanpassung nicht mit einbezogen wurde.		
		ASTRA	Fraglich ist, wie weit die Anliegen der Kantone als wichtigste „Mitspieler“ dabei bereits einbezogen wurden oder ob dies erst im Rahmen der Fachanhörung (via KPK) geschieht.		
		KPK	Die Anpassung der Methode ISOS ist aufgrund der Tragweite dieses Fachinventars für die Ortsplanungen von grundlegendem Interesse. Deshalb sollte der	Der Austausch zur Anpassung der Methode ist bis zum Abschluss der Inventarisierung der ausgewählten Pilotkantone	Antrag wird abgelehnt. Ein Pilotprojekt, das die Inventarisierung von zwei Kantonen umfasst, ist aus Ressourcengründen auszuschliessen. Die fachlich-inhaltliche

			mit der vorliegenden Fachanhörung eingeleitete Diskurs über die Methode insbesondere unter Einbezug der Raumplanung weitergeführt werden.	auf gesamtschweizerischer Ebene fortzuführen.	Verantwortung und Entscheidungsgewalt für die Erarbeitung und allfällige Anpassung der Aufnahmemethode und die Erstellung des Inventars liegt beim EDI, namentlich beim BAK als Fachbehörde des Bundes für Denkmalpflege, Archäologie und Ortsbildschutz. Die 2016 angehörten Stellen werden den Entwurf zur endgültigen Fassung der auf ausgesuchte Orte in der Praxis angewendeten Anpassungen informiert.
		EKD / ENHK	Die Kommissionen beurteilen die neue ISOS-Methode als wichtigen und richtigen Schritt für die Weiterentwicklung des ISOS und die Stärkung der Akzeptanz und Wirkung des Bundesinventars. Sie unterstreichen, dass der Entwurf, so, wie er zur Beurteilung vorliegt, noch unvollständig ist.	Es ist unabdingbar, dass der ganze Apparat, das heisst die rechtskräftige gedruckte ISOS-Variante, die webbasierte Version sowie Verordnung, Weisung und Erläuterungen, insgesamt beurteilt werden kann. Die ENHK und die EKD wünschen, dass ihnen der Entwurf der geplanten Departementsweisung zusammen mit den Erläuterungen (ausführlicher Bericht und/oder Leporello) sowie die Online-Version als Prototyp oder Testversion zur Prüfung vorgelegt werden. Gleichzeitig beantragen die Kommissionen, auch die Print-Version beurteilen zu können, zumal die Überführung der vorgelegten webbasierten Version auf Print-Version nicht sehr einfach scheint und, wie oben bereits ausgeführt, Inkongruenzen absolut ausgeschlossen werden müssen.	Antrag wird angenommen. Wie in den Ausführungen zum Antrag der KPK in diesem Kapitel ausgeführt, werden die 2016 angehörten Stellen die finale Fassung der Methodenanpassung bekommen und die Gelegenheit erhalten, nochmals Stellung zu nehmen. Darüber hinaus sind sowohl die EKD wie auch die ENHK im BwA-ISOS vertreten. Die ausgereiften Online- und Print-Versionen werden ebenso wie die Weisung dem Fachgremium zur Prüfung vorgelegt.
X		KPK	Die angepasste Methode ISOS soll nach deren Konsolidierung Eingang in eine Weisung des Eidgenössischen Departements des Innern	Die Überführung der Methode ISOS in die Weisung EDI sowie in die VISOS soll erst nach der Inventarisierung in den Pilotkantonen erfolgen. Die Kantone seien	Antrag wird teilweise angenommen. Die Festschreibung der Methode mit Entsprechungsschlüssel von bisheriger zu

			(EDI) sowie in die Verordnung über das ISOS finden. Wir erachten die Anpassung der entsprechenden Dokumente erst nach Durchführung der Inventarisierung in den Pilotkantonen und allfälliger Bereinigung der Methode als zielführend. Zudem wünschen die Kantone, zur bereinigten Methode nochmals angehört zu werden.	vor der Verabschiedung der Methode durch den Bund anzuhören.	angepasster Methode wird erst nach Abschluss des Pilotprojekts vorgenommen. Siehe die BAK-Ausführungen zu den Anträgen von KPK und EKD / ENHK in diesem Kapitel. Antrag wird teilweise Abgelehnt. Es wird eine fachliche Anhörung durchgeführt. Eine Anhörung der Kantone ist nicht vorgesehen.

4.2.2 Methodengrundsätze

Einhaltung Vorgaben nach Artikel 5 NHG

Begrüsst	Lehnt ab	Wer	Bemerkung/Einwand	Antrag Verbesserung/Änderung	Beurteilung BAK
X		FSU		Empfehlungen und Verbesserungsvorschläge zur Erhaltung von Ortsbildern bzw. Ortsbildteilen sind zwar auch wichtig, sollten aber eher als mögliche Massnahmen verstanden werden, die bei raumplanerischen Prozessen oder Bauprojekten zu berücksichtigen bzw. zu bearbeiten wären.	Antrag wird angenommen. Empfehlungen und mögliche Massnahmen resultieren im ISOS aus der Ortsbildanalyse und beziehen sich auf Eigenschaften und Gegebenheiten, die für den Erhalt der Qualitäten des Ortsbilds und letztlich für seine nationale Bedeutung besonders wichtig sind.
X		ARE		Die Empfehlungen (Verbesserungsvorschläge gemäss Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe f. NHG) sollten mehr im Sinne von Empfehlungen formuliert werden und nicht wie Gebote oder Verbote (Beispiel Oberdiessbach: "auf jeden weiteren Ausbau der Hauptstrasse ist zu verzichten").	Antrag wird abgelehnt. Der Schutz oder die Schonung der für die Qualitäten und letztlich für die nationale Bedeutung eines Ortsbilds unabdingbaren Eigenschaften kann aus ortsbild- und denkmalpflegerischer Sicht ein Gebot, bisweilen ein Verbot beinhalten, weshalb die Empfeh-

					lung auch entsprechend formuliert werden muss. Im hier aufgeführten Beispiel wäre es, wie im Antrag der KPK in diesem Kapitel vorgeschlagen, sicher sinnvoll, das ortsbildpflegerische Ziel – „Vorplätze und Vorgärten entlang der Durchgangsstrasse sind zu erhalten“ – und nicht die dafür notwendige Massnahme zu nennen, die den für die Umsetzung zuständigen Behörden überlassen werden kann. Dies würde auch dem Antrag des SIA in diesem Kapitel entsprechen, wäre aber auch in dieser Formulierung nicht minder ein Gebot.
X		BFE	Das BFE unterstützt insbesondere, dass mit der neuen Methodik die Vorgaben von Artikel 5 NHG des Natur-und Heimatschutzgesetzes (SR 451, NHG) in der Praxis umgesetzt werden. Dazu gehören zwingend auch die Verbesserungsvorschläge, welche einerseits wertvolle Hinweise für die Planung geben und andererseits als Grundlage für Ersatz- und/oder Ausgleichsmassnahmen dienen können.		
X		NIKE	Die Wiedereinführung der Empfehlungen und die Nennung der bestehenden planungsrechtlichen Schutzbestimmungen entsprechen den in Art. 5 aufgeführten gesetzlichen Mindestanforderungen an Bundesinventare. Zusätzlich können die Empfehlungen eine wichtige Grundlage für die Planung bilden.		

		SIA		Auf der Ebene der Empfehlungen/ Verbesserungsvorschläge ist künftig wünschenswert, nicht die Mittel von Verbesserungen, sondern ihr Ziel zu beschreiben. Wenn die Ziele klar sind, können die Mittel besser im Rahmen einer qualifizierten Planung entwickelt werden. Dies setzt eine vertiefte Auseinandersetzung mit den räumlichen Gegebenheiten voraus. Bei der Beschreibung der Ziele ist zu unterscheiden, was zu schützen ist und was aufgewertet werden muss.	Antrag wird angenommen. Siehe dazu Ausführungen des BAK zum Antrag des ARE in diesem Kapitel.
X		ASTRA	Begrüsst grundsätzlich Einführung der Empfehlungen. Einwand: Gründe für nationale Bedeutung und mögliche Gefahren gehen zu wenig hervor.	In den „Empfehlungen“ explizit auf mögliche Gefahren hinweisen	Antrag wird angenommen. In den Empfehlungen wird klar ersichtlich auf mögliche Gefahren, welche die bestehenden Qualitäten der erhaltenswerten Ortsbildteile und des Ortsganzen beeinträchtigen könnten, hingewiesen werden. Es werden auch Gefahren genannt werden, die sich ausserhalb des geschlossenen Ortsbildperimeters ereignen könnten.
X		ICOMOS	Begrüsst, dass Empfehlungen wieder als fester Bestandteil der Ortsbildaufnahme integriert wird.		
X		EKD / ENHK	Gemäss Art. 5 NHG müssen Bundesinventare die Gründe für die nationale Bedeutung der darin aufgelisteten Objekte enthalten. In der neuen Methodik fehlt eine klare, unmittelbar fassbare Aussage dazu.	Die Kommissionen empfehlen, auf der Ebene Ortsbild eine kurze Charakterisierung mit einer grundsätzlichen Gesamtbeurteilung des Ortsbilds einzufügen, aus der die wichtigsten Gründe für dessen Einstufung als von nationaler Bedeutung deutlich und allgemein verständlich hervorgehen. Es könnte dazu der Abschnitt Porträt ausgebaut werden.	Antrag wird angenommen. Der Aufnahmeteil Ortsbildporträt wird gegenüber der in den bisherigen Publikationen unter dem Flugbild positionierten Ortscharakterisierung stark ausgebaut. Das Ortsbildporträt wird alle von den Kommissionen aufgeführten Elemente enthalten.
X		KPK	Wir vertreten die Auffassung, dass sich die in Art. 5 NHG formulierten	Auf das Aufführen von Schutzmassnahmen und Verbesserungsvorschlägen	Antrag wird angenommen. In den Empfehlungen werden die aus ortsbild- und

			Anforderungen (insbesondere bestehende Schutzmassnahmen und Verbesserungsvorschläge) in erster Linie auf die Aufgaben des Bundes beziehen. Werden Schutzmassnahmen von Kanton und Gemeinden aufgeführt, so stellt sich regelmässig das Problem der Aktualität. Auch könnten solche Einträge missverstanden werden, als dass diese sich zur ISOS-Konformität von Nutzungsplänen äussern würden. Für die missbräuchliche Anwendung im Baubewilligungsverfahren würde damit Tür und Tor geöffnet. Ein streitlustiger Nachbar könnte etwa vorbringen, dass gemäss ISOS noch zu wenig oder keine Schutzmassnahmen ergriffen worden seien und deshalb die geltende Nutzungsplanung im Baubewilligungsverfahren („akzessorisch“) überprüft werden solle. Bezüglich der Verbesserungsvorschläge, welche in der Kompetenz von Kanton und Gemeinden liegen, ist ebenfalls Zurückhaltung geboten. Weil es im Rahmen der Inventarisierung durch das BAK nie möglich sein wird, sich über alle möglichen Massnahmen mit Behörden der Gemeinden oder Kantone auszutauschen, würden solche Aussagen immer banal bleiben, gleichzeitig aber auch den Handlungsspielraum auf kantonaler und kommunaler Ebene unnötig einschränken. Dies gilt in besonderem Mass für Grossstädte. Je weiter das ISOS gefasst wird, umso eher	(„Empfehlungen“), welche im Kompetenzbereich von Kantonen und Gemeinden liegen, sei zu verzichten. „Empfehlungen“ sollen sich immer auf die bestehenden Qualitäten des Ortsbilds beziehen (z.B. „Vorgärten im Strassenraum sollen erhalten werden“) und nicht auf zu verhindernde Massnahmen (z.B. „Auf Einzonungen ist zu verzichten“ oder „auf Ausbau der Strasse ist zu verzichten“).	denkmalpflegerischer Sicht wichtigen Eigenschaften und Begebenheiten, die für den Erhalt der Qualitäten eines Ortsbilds unabdingbar sind, betont und nicht die dafür notwendigen Massnahmen formuliert.

			wird ihm der Charakter eines Fachinventars abgesprochen.		
X		BwA-ISOS	Das Aussprechen von Empfehlungen bleibt zentral. Sie geben jedem Akteur im Erhaltungs- und Planungsprozess entscheidende Hinweise, die zur Umsetzung des ISOS führen. Die Empfehlungen stellen nicht wie häufig angenommen „Verbesserungsvorschläge“ dar (oder sollten dies zumindest nicht). Mit ihnen werden vielmehr Qualitäten festgestellt und festgehalten, was zu tun ist, um diese Qualitäten zu sichern. Die Empfehlungen des ISOS bilden keine Planungsanweisung, sondern formulieren Rahmenbedingungen und darüber eine Grundlage für die Planung (und das ist ja der Zweck des ISOS).	Um das „Instrument“ der Empfehlungen zukünftig fachlich nicht zu sehr zu schwächen und für die empfehlende Betrachtung die richtige Schärfe wählen zu können, muss gut überlegt werden, ob die gebietsspezifischen Empfehlungen pro Ortsbildteil oder pro Ortsbild abzugeben sind.	Antrag wird abgelehnt. Weil wie bisher sowohl zu Ortsbildteilen als auch zum Ortsbildganzen Empfehlungen abgegeben werden, wird der Abschnitt auf Stufe Ortsbild positioniert und nicht auf Stufe Ortsbildteile. Bei jenen Empfehlungen/Gefahren, die sich auf einzelne Ortsbildteile beziehen, werden die Nummern der entsprechenden Perimeter aufgeführt und verlinkt.

Beibehalten der flächendeckenden Inventarisierung

Begrüsst	Lehnt ab	Wer	Bemerkung/Einwand	Antrag Verbesserung/Änderung	Beurteilung BAK
	X	KPK	Die Inventarisierung von Grossstädten nach der Methode ISOS ist aufwändig und führt zu unbefriedigenden Resultaten. Es fragt sich, ob der Anspruch nach flächenhafter Inventarisierung in Grossstädten gleich gehandhabt werden kann wie in kleineren Städten. Gerade Grossstädte weisen oftmals eigene kompetente Fachstellen auf, welche sich mit grosser Sorgfalt der Inventarisierung widmen. Wenn	Es ist zu prüfen, in welcher Hinsicht die Methode ISOS für die neue Kategorie „Grossstädte“ ausformuliert werden müsste.	Antrag wird abgelehnt. Der weit gefasste Entstehungszeitraum der untersuchten Objekte und die flächendeckende Arbeitsweise des Inventars machen die Erforschung und Darstellung der Siedlungsentwicklung sowie die Ablesbarkeit der einzelnen Wachstumsphasen zu einem der wichtigsten Inhalte des ISOS. An diesem wie an allen anderen Grundsätzen und Grund-

			diese im Ergebnis nach eingehender Analyse vor Ort zu deutlich anderen Erkenntnissen bezüglich Erhaltungszielen gelangen, stellt dies die ISOS-Inventarisierung in Frage und untergräbt damit dessen Glaubwürdigkeit.		regeln des Inventars würde auch die Einführung einer siebten Siedlungskategorie nichts ändern. Grossstädte müssten nach den gleichen Beurteilungs- und Bewertungskriterien wie alle anderen Siedlungen untersucht werden. Die Schaffung neuer oder anderer Kriterien für eine einzelne Kategorie, wie es der Antrag der KPK suggeriert, würde zu einer Art Methode in der Methode führen, was einem methodischen Vorgehen grundsätzlich widerspricht. Letzteres besteht gerade darin, die gleichen Instrumente auf alle Untersuchungsobjekte immer gleich anzuwenden. Die Inventarisationsmethode ist nicht das geeignete Mittel, um unterschiedliche fachliche Einschätzungen (siehe Spalte Bemerkung/Einwand in dieser Zeile) aus dem Weg zu räumen. Für die Klärung fachlicher Divergenzen besteht seit Inventarisationsbeginn in den 1970er-Jahren zum einen der Bewertungsausschuss ISOS und zum anderen das Instrument der fachlichen Anhörung des Kantons. Sowohl das Fachgremium wie auch die Anhörung der vom ISOS betroffenen kantonalen Fachstellen werden beibehalten.
	X	ARE	Die flächendeckende Formulierung von Erhaltungszielen führt dazu, dass insbesondere in Städten kaum noch Flächen ohne Erhaltungsziele vorhanden sind. Für viele dieser Flächen bestehen denn oft auch keine kantonalen bzw. kommunalen Schutzziele.	Eine Variante wäre beispielsweise eine mehr oder weniger flächendeckende Erfassung und Beschreibung, jedoch eine Beschränkung der resultierenden Perimeter mit Erhaltungszielen.	Antrag wird teilweise angenommen. Nach angepasster Methode werden die sensiblen Bereiche kein Erhaltungsziel mehr haben. Antrag wird teilweise abgelehnt. Die Inventarisation wird weiterhin flächendeckend sein und erhaltenswerte Ortsbildteile mit Erhaltungszielen versehen. Siehe dazu die

					Ausführungen des BAK zu einem ähnlichen Antrag der KPK in diesem Kapitel. Die Grundsätze und Grundregeln des Inventars werden, wie in der Antwort des BAK zum Antrag des ARE zum Thema Veränderungstiefe im Kapitel 4.2.1 auf Seite 21 ausgeführt, nicht geändert.
X		NIKE	Die NIKE befürwortet den Entscheid, am Grundsatz des ISOS festzuhalten, die Siedlungen flächendeckend zu inventarisieren. Denn erst der gesamthafte Blick auf die Siedlung lässt eine fundierte Aussage zur Siedlungsentwicklung und zur Beurteilung ihrer Einzelteile zu.		
X		SHS	Dass die ISOS-Methode praxistauglich ist und den Vorgaben und Zielen des nationalen NHG entspricht, hat die Anwendung über die Jahrzehnte hinweg mehr als bewiesen. Die flächendeckende systematische Inventarisierung bildet die Grundlage und Stärke des ISOS. Daran ist zwingend festzuhalten.		
X		ASTRA	Die gleichwertige Inventarisierung von Bebauung und diese umgebenden Freiflächen ist wichtig für eine qualitätsvolle Siedlungsentwicklung nach innen. Sie hilft einer konzeptlosen, rein nach wirtschaftlichen Kriterien erfolgenden Verdichtung zu begegnen. Sie wird im Verbund mit Interessensermittlung und -abwägung die Verdichtung nicht verhindern, sondern helfen, zu einer planerisch hochstehenden Lösung zu finden.		

Beibehalten der schematischen Eingrenzung

Begrüsst	Lehnt ab	Wer	Bemerkung/Einwand	Antrag Verbesserung/Änderung	Beurteilung BAK
	X	BABS	Parzellenunschärfe könnte unter Umständen bei unterschiedlichen Massstäben zu unscharfen Darstellungen führen.		
	X	FSU		Die georeferenzierten digitalen Daten sollten sich auf die einzelnen Parzellen beziehen, damit beispielsweise jede Interessierte oder jeder Grundeigentümer direkt die Informationen über die ISOS-Bewertung seines Grundstückes finden kann. Diese vereinfachte Zugänglichkeit und Verfügbarkeit von Daten würde auch den Bekanntheitsgrad des ISOS und dessen Anerkennung fördern.	Antrag wird angenommen. Die von einem ISOS-Perimeter tangierten Parzellen sollten dank der GIS-Anwendung in Zukunft ohne grössere Umstände zu eruieren sein. Die Umsetzung der Online-Version erfolgt in enger Zusammenarbeit mit der Fachstelle des Bundes für Koordination, Geo-Information und Services KOGIS.

Definition Erhaltungsziele

Begrüsst	Lehnt ab	Wer	Bemerkung/Einwand	Antrag Verbesserung/Änderung	Beurteilung BAK
		FSU		Es wäre wünschenswert, wenn die Erhaltungsziele konkreter beschrieben und unterschieden würden, was zu schützen ist und was aufgewertet werden soll. Wenn die Ziele klar sind, können die Lösungsansätze besser im Rahmen einer qualifizierten Planung entwickelt werden.	Antrag wird angenommen. Zwar wird nicht auf die kategorisierten Erhaltungsziele verzichtet, doch werden diese in der Weisung zum ISOS in einer stehenden Definition , die in der Online-Version des Inventars einfach und intuitiv zugänglich sein wird, genau umschrieben. Der Vertiefung und Differenzierung der kategorisierten Erhaltungsziele im konkreten Fall dienen aber

					auch die Qualitätsbegründungen der Ortsbildteile und die dazugehörigen Empfehlungen. Siehe dazu auch Ausführungen des BAK zu den Anträgen im Kapitel 4.1.4, insbesondere zum Antrag der KPK auf Seite 15.
		SIA/FSU	Das Erhaltungsziel C „Erhalten des Charakters“ ist in der Praxis teilweise schwer anwendbar. Der Charakter eines Ortsbildteiles wird grundsätzlich durch die Bausubstanz sowie die Bau- und Freiraumstruktur geprägt. Zum Erhalt dieser Qualitäten gibt es aber die Kategorien A und B. Es stellt sich also die Frage, was genau in Ortsbauteilen der Kategorie C erhalten werden soll bzw. was die besondere Qualität der so bezeichneten Ortsbildteile ausmacht. Dies scheint ungenügend und unklar formuliert.	Das Ziel und die Beschreibung des Erhaltungszieles C ist zu schärfen.	Antrag wird angenommen. Die Definition des Erhaltungsziels C wird überarbeitet.
		ARE		Geprüft werden könnte eine ortsspezifische Präzisierung der Erhaltungsziele anstelle der heute einheitlichen und absolut formulierten Erhaltungsziele oder eine Verschmelzung mit der Beschreibung.	Antrag wird abgelehnt. Auf die kategorisierten Erhaltungsziele soll nicht verzichtet werden. Deren Differenzierung im konkreten Einzelfall findet sich in den Qualitäten, den Begründungen der Qualitäten und den allenfalls korrelierten Empfehlungen. Zur Begründung siehe Ausführungen des BAK zum Antrag der KPK im Kapitel 4.1.414 auf Seite 14.

Terminologie

Begrüsst	Lehnt ab	Wer	Bemerkung/Einwand	Antrag Verbesserung/Änderung	Beurteilung BAK

	X	BABS	Es ist nicht ganz klar, weshalb auf Stufe Inventar nur von «Kategorie», auf Stufe Ortsbilder hingegen von «Vergleichskategorie oder Siedlungskategorie» gesprochen wird.	Man sollte die beiden Begriffe vielleicht vereinheitlichen.	Antrag wird angenommen. Das ist ein Fehler, der bei der Bereinigung des Dokuments übersehen wurde. Es wird natürlich auf sämtlichen Stufen derselbe Begriff gebraucht werden.
	X	KPK	Die neue Methode ISOS beinhaltet Neuerungen, welche aufgrund des vorgelegten Beispiels „Oberdiessbach“ nicht ohne weiteres verständlich sind. Dies betrifft zum Beispiel die Abgrenzung von „hohen“ und „aussergewöhnlichen“ Qualitäten oder die Kategorie „keine besonderen Qualitäten“.	Die neu eingeführten Begrifflichkeiten insbesondere bezüglich der Qualitäten sind beispielhaft zu erläutern.	Antrag wird angenommen. Sämtliche Begriffe werden in der Weisung zum ISOS erläutert. Die stehenden Definitionen werden in der Online-Version einfach und intuitiv zugänglich sein.
X		EKD / ENHK		Besser als „Aussergewöhnliche Qualitäten“ wäre „herausragende Qualitäten“	Antrag wird angenommen. „Aussergewöhnliche Qualitäten“ wird ersetzt mit „herausragend hohe Qualitäten“.

Anzahl Ortsbilder

Begrüsst	Lehnt ab	Wer	Bemerkung/Einwand	Antrag Verbesserung/Änderung	Beurteilung BAK
X		NIKE	Die NIKE unterstützt den Entscheid, die Anzahl der Objekte von nationaler Bedeutung nicht zu reduzieren und sich lediglich auf ikonische Objekte zu konzentrieren. Ein solches Vorgehen würde der ISOS-Methode widersprechen, die vorsieht, den gesamten Siedlungsbestand zu sichten, zu beurteilen und auch zu bewerten. Zudem würde man auf diese Weise der charakteristischen Siedlungsvielfalt der Schweiz nicht gerecht.		
X		EKD / ENHK	Die Kommissionen begrüssen und unterstützen insbesondere, dass die Anzahl der		

			Ortsbilder von nationaler Bedeutung nicht aus politisch-strategischen Motiven reduziert wird.		

Einbezug lokaler/regionaler Gesichtspunkte

Begrüsst	Lehnt ab	Wer	Bemerkung/Einwände	Antrag Verbesserung/Änderung	Beurteilung BAK
	X	ICOMOS	ICOMOS würde es ausserordentlich bedauern, wenn durch die neue Erfassungsmethode lokale Gesichtspunkte und Bewertungsargumente mehr Gewicht erhalten würden. Das würde den gesamtschweizerischen Vergleich und die Glaubwürdigkeit des ISOS gefährden.		
X		SIA		Selbst wenn dies im Rahmen der Anpassung der ISOS-Methode nicht leistbar ist, sprechen wir uns grundsätzlich dafür aus, die auf verschiedenen staatlichen Ebenen vorhandenen baukulturellen Schutzinstrumente besser aufeinander abzustimmen.	Antrag wird abgelehnt. Es ist anzumerken, dass bei der Erstellung des Inventars schon bisher die zum Zeitpunkt der Aufnahme existierenden baukulturellen Schutzinstrumente aller drei Staatsebenen konsultiert und in die Ortsanalyse einbezogen wurden. Eine Überlagerung der Resultate des ISOS und anderer Instrumente zeigt nicht selten eine grosse Übereinstimmung. Abweichungen sind durch die verschiedenen Aufträge zu erklären, welche die Instrumente haben, oder lassen sich durch die unterschiedlichen Methoden und Vorgehensweisen begründen.

4.2.3 Darstellung

Gestaltung der Online-Version (GIS-Anwendung)

Begrüsst	Lehnt ab	Wer	Bemerkung/Einwand	Antrag Verbesserung/Änderung	Beurteilung BAK
X		SIA/FSU		Bei der noch ausstehenden grafischen Aufbereitung sollte erwogen werden, das ISOS im Sinne einer Schatzkarte „sprechend“ zu machen. Wünschenswert wäre eine Darstellung, welche die wertvollen baulichen und räumlichen Elemente auf einen Blick erfahrbar macht. Eine bessere Lesbarkeit für Laien wie für Fachleute könnte das ISOS als qualitäts- und identitätsförderndes Arbeitsinstrument stärken.	Antrag wird angenommen. Der Auftrag an die Grafiker wurde in diesem Sinn formuliert. ((Sicher? Unter einer Schatzkarte verstehe ich etwas anderes (Zeichnungen, dreidimensionale Elemente, Piktogramme usw.), darauf verzichten wir ja bewusst. Meiner Meinung nach passt hier eher die Antwort an BSA von der übernächsten Seite.))
X		BFE	Das BFE begrüsst die zeitgemässe und benutzerfreundliche Implementierung des Inventars in das Geoportal des Bundes. Damit können allfällige Konflikte (oder auch Synergien) mit anderen Planungen oder Ansprüchen an den Raum einfach und frühzeitig erkannt werden.		
X		ARE	Das ARE begrüsst es, dass mit der georeferenzierten Darstellung und der digitalen Aufbereitung und Publikation die relevanten Informationen des ISOS besser zugänglich gemacht werden.		
X		NIKE	Mit der neuen Darstellungsform als Online-Publikation auf dem Geoportal des Bundes und den verschiedenen technischen Möglichkeiten wird das ISOS lesbarer und verständlicher.		

X		NIKE	Die neue Darstellungsweise der Ortsbildteilperimeter könnte den Eindruck erwecken, dass sie in den Zonennutzungsplan überführt werden können.	In den Weisungen muss deutlich darauf hingewiesen werden, dass die Perimeter lediglich Hinweischarakter haben.	Antrag wird angenommen. In der Weisung zum ISOS wird erwähnt, dass die Perimetrierung in den Aufnahmekarten schematisch erfolgt und sich nicht an den bestehenden Parzellen orientiert, sondern auf räumlichen, architektur- und städtebauhistorischen Kriterien basiert.
X		SHS	Die zentrale Aufgabe der neuen grafischen Darstellung ist eine erleichterte Lesbarkeit der Aussagen des ISOS.	Das Ziel muss sein, dass Planende, Behörden, Politik und Bevölkerung rasch die wichtigsten Informationen zum Ortsbild als Ganzes sowie zu den Ortsbildteilen beziehen können. Der grafische Vorschlag des "digitalen Aufnahmeplans" ist in dieser Beziehung nochmals stark zu überdenken und zu überarbeiten. Das Ziel muss ein intuitiver und verständlicher Zugang zum Aufnahmeplan sein.	Antrag wird angenommen. Vgl. ähnlichen Antrag von SIA/FSU in diesem Kapitel.
X		SHS		Wichtigstes Element der neuen grafischen Darstellung ist es, die Resultate der flächendeckenden Inventarisierung stärker zu hierarchisieren: Was ist besonders wertvoll? Was hat eine gewisse Bedeutung? Was ist nicht relevant?	Antrag wird angenommen. Der Auftrag an die Grafiker wurde in diesem Sinn formuliert.
X		ASTRA	Die Darstellung ist ein grosser Gewinn im Handling der Online-Publikation, sie setzt die Möglichkeiten des GIS geschickt um.		
X		ICOMOS	ICOMOS begrüsst das vereinfachte Erscheinungsbild, welches durch Zoomen verdichtet werden kann. Dies dürfte die Handhabung wesentlich vereinfachen.	Die Grundplattform soll darum nur mit den nötigsten Informationen hinterlegt werden.	Antrag wird angenommen. Es werden auf der Grundplattform nur sehr wenige Informationen zu den Piktogrammen, welche die Siedlungskategorie (Stadt oder Kleinstadt oder Verstädtertes Dorf etc.) eines bestimmten Ortsbilds angeben, hinterlegt.

X		BSA	Der Raum wird massgeblich durch räumliche Beziehungen und Sichtbeziehungen zwischen Aussichtspunkten, Wegmarken, Blickpunkten etc. geprägt, welche seine sequenzielle und narrative Struktur konstituieren. Solche Eigenschaften werden in den Objekttexten qualitativ beschrieben.	Es wäre wünschbar, dass das kartografische System dahingehend ausgebaut wird, dass für die Darstellung solcher Punkte und Beziehungen geeignete kartografische Darstellungsmittel entwickelt werden.	Antrag wird abgelehnt. Die vom BSA erwähnten Informationen werden in den Texten enthalten sein. Der ISOS-Aufnahmeplan enthält schon heute sehr viele unterschiedliche Piktogramme und Signaturen. Zusätzliche visuelle Elemente – das haben bereits durchgeführte Tests deutlich gezeigt – würden ihn unleserlich machen und dem hier vorfolgten Ziel einer (auch visuellen) Vereinfachung zuwiderlaufen. Die Aussagen des Inventars werden auch in Zukunft ein Zusammenspiel von Plan und Text sein.
X		ICOMOS	Die neue farbige Darstellung ist auf der Internetplattform wie auch im gedruckten Medium übersichtlicher und besser lesbar.	Bei der Farbwahl jedoch darauf achten, dass die Erkennbarkeit auch in einem Schwarz-Weiss-Ausdruck möglichst gut erhalten bleibt.	Antrag wird angenommen. Der Schwarz-Weiss-Ausdruck wurde im grafischen Konzept stets mitberücksichtigt. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass v.a. die printbare Version auf den Schwarz-Weiss-Ausdruck ausgerichtet wird, die Online-Version hingegen insbesondere für die Verwendung am Bildschirm optimiert ist.
X		EKD / ENHK	Die Kommissionen sind der Meinung, dass die GIS-Veröffentlichung die Zugänglichkeit, Benutzerfreundlichkeit, Handhabung und das Verständnis des ISOS verbessern wird.		
	X	NIKE		Die Gemeinde muss nach wie vor genannt werden, weil Ortsplanungen auf kommunaler Ebene stattfinden und der Zugang über die Kategorie "Gemeinde" erfolgt. Auf die Nennung des Amts bzw. des Bezirks kann verzichtet werden.	Antrag wird abgelehnt. Wenn es sich bei einem Ortsbild nicht um den Gemeindehauptort handelt, wird die Gemeinde, zu der es zum Zeitpunkt der Aufnahme gehört, bereits heute in Klammern dem Ortsbildnamen angefügt. Dies wird auch in Zukunft so gehandhabt werden, also: „Ortsbildname (Gemeindename)“. Die Schaf-

					fung eines sichtbaren Attributs für den Gemeindenamen ist jedoch aufgrund der häufigen Gemeindefusionen nicht vorgesehen. Im Geoportal des Bundes erfolgt die Suche über den Ortsnamen, wie er in den Landeskarten geschrieben wird. Auch hier erscheint die Gemeinde in Klammern. Es wird ausserdem weiterhin möglich sein, ein Ortsbild auf der Webseite des BAK über den Gemeindenamen zu suchen.
X		ASTRA	Die Unterscheidung von nationalen und nicht nationalen Objekten ist in der Praxis oft problematisch.	In der neuen Darstellung soll eine klare Abgrenzung bzw. das Verhältnis zwischen Bundesinventarobjekten und Objekten, die nicht von nationaler Bedeutung sind, verdeutlicht werden.	Antrag wird angenommen. Im Geoportal des Bundes wird diese Unterscheidung mittels eines Disclaimers erfolgen.
		EKD / ENHK	Eine Frage stellt sich bezüglich der Beibehaltung der Planlegende, die bislang für einen raschen Überblick über das Ortsganze ein äusserst effizientes Instrument darstellte.	Zu prüfen ist, ob auf Stufe Ortsbild nicht ein Zusammenzug der Informationen Nummer (Verlinkung zu Ortsbildteil), Bezeichnung, Beschreibung (evtl. mit Zeichenbegrenzung), Qualitäten, Bewertung (evtl. mit Zeichenbegrenzung) generiert werden könnte.	Antrag wird geprüft. Der künftige Nutzer der Online-Anwendung soll auf allen Zoomstufen möglichst einfach zu einer Übersicht sowie zu den Informationen auf anderen Zoomstufen gelangen.
		EKD / ENHK	Es fehlen Angaben und Referenzen zu den grundlegenden Geodaten, welche beim Aufruf der ISOS-Anwendung angezeigt werden.	Es sollten sowohl die zum Zeitpunkt der Abfrage aktuelle Situation wie auch die Situation (Bauten, Strassen etc.) zur Zeit der Inkraftsetzung angezeigt werden können.	Antrag wird angenommen. In der Online-Version gehört das Einblenden aller existierenenden Landeskarten zu Standardfunktionalität des Geoportals. In der druckbaren Version ist vorgesehen, die Referenz zu den Geodaten anzugeben.
X		BwA-ISOS	– Das ISOS ist ein Fachinventar für Fachleute. Entsprechend vorsichtig sollten graphische Vereinfachungen von etwas vorgenommen werden, was im Grunde nicht einfach ist.	Es wird dringend empfohlen, die bisherige lineare Darstellungsweise zwar zu verbessern, aber nicht aufzugeben. (Sollte man sich dennoch für eine flächige Darstellung entscheiden, könnten die ehemaligen „a“-	Antrag wird geprüft. Lineare Darstellungsweisen werden ebenso geprüft wie flächige. Die letztlich gewählte Art der Darstellung muss möglichst optimal dem Me-

			– Der neu flächig vorgesehene Farbcode des ISOS verbessert die Benutzerfreundlichkeit für den „schnellen Leser“, den es eigentlich nicht gibt – oder geben sollte! – Die bisherige Darstellungsweise förderte in der Praxis den Dialog, gerade weil das Inventar den weniger geübten Lesern „erklärt“ werden musste. – Die im Planungsprozess übliche Umwandlung der umrandeten Perimeter würde mit dem vorgeschlagenen flächigen Farbcode auf visueller Ebene übergangen. – Ein flächiger Farbcode würde in der Gesamtschau zu einer Überbetonung der „A“-Gebiete führen (wenn diese neu die „a“-Gebiete mitrepräsentieren).	Gebiete, vor allem diejenigen ausserhalb der Siedlungsstruktur, nichtsdestotrotz umrandet und nicht flächig ausgefüllt werden.)	dium entsprechen, in dem das ISOS jeweils genutzt wird. Es ist durchaus möglich, dass für die Online-Publikation eine flächige Darstellung vorteilhafter ist, in der printbaren Version (PDF) hingegen die lineare Darstellung mehr Vorteile bietet.
X		KPK	Die Notwendigkeit zur Überführung des ISOS in geografische Informationssysteme ist unbestritten. Das ISOS ist im Katalog der Geobasisdaten des Bundesrechts im Anhang der GeoIV mit dem Identifikator 25 aufgeführt. Gemäss dem Repository der Geodatenmodelle des Bundes existiert noch kein Datenmodell. Dies muss erarbeitet werden, bevor mit der Erfassung begonnen wird. Dabei ist darauf zu achten, dass die Daten ohne weiteres in kantonale Systeme integriert werden können. Deshalb sind die Kantone in die Geoinformationsgemeinschaft für die Erarbeitung des Datenmodells einzubeziehen – unter anderem mit einer Vertretung der Raumplanung, damit die	Bei der Erarbeitung des Geodatenmodells ISOS gemäss GeoIV sind die Kantone (und dabei auch die Raumplanung) eng einzubeziehen, damit ein Zusammenführen und Überlagern mit weiteren Grundlagen auf kantonaler Ebene möglich wird.	Antrag wird angenommen. Die gesamte Georeferenzierung und die Publikation der Geobasisdaten des Bundesinventars ISOS erfolgen nach Massgabe des Bundesgesetzes über Geoinformation (GeoIG, SR 510.62) und der Verordnung über Geoinformation (GeoIV, SR 510.620). Das Geodatenmodell wird nach den Vorgaben und in Zusammenarbeit mit der Fachstelle des Bundes für Koordination, Geo-Information und Services KOGIS erstellt. Diese fördert u. a. die Umsetzung der Nationalen Geodaten-Infrastruktur NGDI und die Koordination der diesbezüglichen Aktivitäten mit schweizerischen (Kantonen, Gemeinden und Organisationen) und ausländischen Partnern.

			für die Raumplanung wichtigen Informationen ebenfalls erfasst werden.		
X		KSD	Die neue grafische Aufbereitung soll die Lesbarkeit und Interpretierbarkeit des ISOS für nicht Experten erhöhen, was dazu beitragen kann, die Akzeptanz des Bundesinventars zu erhöhen.	Zwecks Förderung der Akzeptanz wäre es wichtig, die wichtigsten Informationen zum Ortsbild als Ganzes sowie zu den Ortsbildteilen rasch ersichtlich zu machen. Deshalb sollte die Hierarchisierung zwischen wertvollen Ortsbildteilen mit hohem Erhaltungsziel und solchen mit niederem Erhaltungsziel stärker akzentuiert werden als im vorgestellten Konzept am Bsp. Oberdiessbach.	Antrag wird angenommen. In der definitiven grafischen Erscheinung treten die Ortsbildteile mit hohem Erhaltungsziel farblich wesentlich deutlicher hervor als die mit niederen Erhaltungszielen oder ohne Erhaltungsziel.

Gestaltung der druckbaren Version

Begrüsst	Lehnt ab	Wer	Bemerkung/Einwände	Antrag Verbesserung/Änderung	Beurteilung BAK
X		EKD / ENHK		Die Print-Version muss parallel zur Online-Version entwickelt werden, damit keine Kongruenzprobleme und rechtlichen Unsicherheiten entstehen.	Antrag wird angenommen. Die druckbare Version wird zurzeit konzipiert und soll zeitgleich mit der Online-Version entwickelt werden.

4.2.4 Nächster Revisionszyklus

Vorgehen

Begrüsst	Lehnt ab	Wer	Bemerkung/Einwand	Antrag Verbesserung/Änderung	Beurteilung BAK
		BFE		Die Bundesämter sollen frühzeitig begrüsst werden, damit allfällige Konflikte rechtzeitig erkannt und nach Möglichkeit	Antrag wird angenommen. Die Bundesämter werden weiterhin im

				bereinigt werden können. Wichtig ist dabei die Ausnutzung der vorhandenen Ermessensspielräume.	Rahmen der Konsultation der Ämter frühzeitig begrüsst.
		ARE	Je strenger die Erhaltungsziele und die Praxis der Anwendung des ISOS sind, desto mehr ist man darauf angewiesen, eine möglichst aktuelle Grundlage verwenden zu können.	Eine regelmässigere Aktualisierung des Inventars ist aus unserer Sicht vor dem Hintergrund der aktuellen Anwendungspraxis zu prüfen. Soll die aktuelle tiefe Kadenz der Aktualisierung beibehalten werden, müsste die Anwendung des ISOS entsprechend flexibler ausgestaltet werden und insbesondere mehr Spielraum bei der raumplanerischen Interessenabwägung sowie auch bei der Anwendung bei Bundesaufgaben (Aktualisierung durch den Kanton im Rahmen der Interessenermittlung) gegeben werden.	Antrag wird abgelehnt. Das BAK strebt eine höhere Revisionskadenz an, was v.a. eine Frage der Ressourcen ist. Die im ISOS formulierten Schutzinteressen müssen bei der Interessenabwägung in jedem konkreten Fall systematisch geprüft und berücksichtigt werden, unabhängig davon, wie alt die rechtsgültige Aufnahme ist. In begründeten Fällen kann jeder Kanton beim Bundesrat von sich aus die Überprüfung der Aufnahmen beantragen (vgl. Art. 5 Abs. 2 NHG).
		KPK	Inventare sind dann eine wertvolle Grundlage, wenn sie auf einem aktuellen Stand gehalten werden. Nur dann erlauben sie den Fachstellen für Ortsbildschutz ein effizientes Herausschälen der Interessen des Ortsbildschutzes. Je älter die Inventare, umso mehr „Aktualisierungsaufwand“ muss von Seiten der kantonalen Fachstellen betrieben werden. Heute sind Inventare im Gebrauch, die nur noch zu 30 bis 40 Prozent mit den vorhandenen Werten übereinstimmen. Dies gilt es in Zukunft zu vermeiden.	Die Inventarisierung ist so zu planen, dass die Inventare mindestens alle 10 Jahre überprüft sind und einen aktuellen Stand aufweisen.	Antrag wird angenommen. Das BAK strebt einen Revisionsrhythmus von 15 Jahren an, doch ist dies allein durch Planung und Organisation nicht zu realisieren. Ohne eine Erhöhung der Personalressourcen wird das Ziel kaum erreicht werden können.
		NIKE		Damit die Kantone sich rechtzeitig auf den Revisionsprozess vorbereiten können, sollen sie frühzeitig in den Prozess einbezogen werden.	Antrag wird angenommen. Der frühzeitige Einbezug der Kantone entspricht bereits der heutigen Praxis. Daran soll sich auch in Zukunft nichts ändern.
		NIKE		Es ist aufzuzeigen, was ein Nebeneinander von nach der angepassten Methode	Antrag wird angenommen. Im Rahmen des Pilotprojekts werden ausgewählte

				"national eingestuften Objekten " und von nach alter Methode eingestuften "regionalen Objekten" bedeuten würde.	Ortsbilder zuerst nach bisheriger Methode überarbeitet und dann in die angepasste Methode überführt. Dieser Vorgang garantiert eine Gegenüberstellung der Resultate.
		BwA-ISOS	Die konkrete Vorgehensweise bei der künftigen Überarbeitung des Inventars ist noch nicht abschliessend geklärt.	Wie wird die Zusammenarbeit, insbesondere was die Bewertung der Ortsbilder und deren Schutzmassnahmen anbelangt, zwischen der das ISOS erarbeitenden Fachstelle und den Kantonen aussehen?	Die Methodenanpassung ändert nichts an der bisherigen bewährten Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen. Die Einstufung und damit auch die Bewertung der Ortsbilder werden zusammen mit dem BwA-ISOS und Vertretern der zuständigen kantonalen Fachstellen erfolgen.