

Zeitschrift: Hochparterre : Zeitschrift für Architektur und Design
Herausgeber: Hochparterre
Band: 30 (2017)
Heft: [7]: Identität pflegen = Cultiver son identité = Coltivare l'identità

Artikel: "Verdichtung ist kein Spaziergang"
Autor: Hornung, René / Martin, Oliver / Nemec-Piguet, Sabine
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-731003>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 11.05.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>



Oliver Martin ist Leiter Heimatschutz und Denkmalpflege im Bundesamt für Kultur, in dem das ISOS angesiedelt ist.



Sabine Nemec-Piguet est directrice générale et conservatrice cantonale des monuments du canton de Genève.



Claudia Guggisberg ist Leiterin der Sektion Richtplanung im Bundesamt für Raumentwicklung ARE.

«Verdichtung ist kein Spaziergang»

Verdichtung schafft Reibungspunkte. Das ISOS ist dabei ein nützliches Instrument. Denn die Akzeptanz ist höher, wenn eine Verdichtung die Identität des Orts berücksichtigt.

Interview:
René Hornung,
Werner Huber

Die ältesten ISOS-Inventare, die heute noch in Kraft sind, stammen aus den 1980er-Jahren. Sind sie nicht teilweise veraltet?

Oliver Martin: Die älteren Inventare sind – je nach Ort – heute tatsächlich schwieriger anzuwenden, weil in den Jahrzehnten dazwischen viele Veränderungen stattfanden. Sie werden aber laufend revidiert, und wir wollen den Revisionszyklus auf 15 bis 20 Jahre verkürzen.

Sabine Nemec-Piguet: *L'inventaire fournit une cartographie qui met en évidence la structure du bâti, d'une agglomération. Cet aspect-là reste pertinent. Il y a forcément eu des changements en vingt ans à Genève. La radiographie de l'ISOS à cette époque n'est plus la même aujourd'hui, c'est vrai. Mais la lecture de la structure historique de la formation des agglomérations, elle, reste valable.*

Das ISOS will Ortsbilder schützen. Zwangsläufig führt das zu Konflikten mit dem Ziel der Verdichtung. Ein Problem für das ARE, das Bundesamt für Raumentwicklung?

Claudia Guggisberg: Bereits bei der Erarbeitung des revidierten Raumplanungsgesetzes haben wir dieses Problem erkannt und darüber diskutiert. Es geht ja im revidierten Gesetz vor allem darum, nicht weiter in die Fläche hinaus zu bauen. Das ist klar auch im Interesse des ISOS. Bei der dazu notwendigen Verdichtung, klar, da kann es zu Konflikten kommen, und es braucht eine Interessenabwägung. Das Gesetz verlangt von den Kantonen, in ihren Richtplänen aufzuzeigen, wie sie eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen umsetzen wollen. Eine hochwertige Verdichtung verlangt, neben vielem anderem, auch die Rücksicht auf die Identität des Ortes. Kantone und Gemeinden wissen längst, dass eine Verdichtung besser akzeptiert wird, wenn Qualitäten erhalten bleiben oder sogar verbessert werden.

Wenn das ARE nun die revidierten Richtpläne begutachtet, hat es dann auch das ISOS im Blick?

Claudia Guggisberg: Selbstverständlich. Jeder Richtplan muss das ISOS behandeln. Die Richtpläne werden nicht nur bei uns im ARE geprüft, sondern von allen betroffenen Bundesstellen, unter anderem auch vom Bundesamt für Kultur und von der Eidgenössischen Natur- und Heimat-

schutzkommission. Natürlich gibt es manchmal auch Diskussionen zwischen den verschiedenen Stellen, vor allem im Zusammenhang mit einzelnen Projekten.

Das ISOS ist aber – im Gegensatz zu anderen Inventaren – in den Kantonen und Gemeinden nicht unmittelbar anzuwenden. Kommen die schützenswerten Ortsbilder so nicht immer mehr unter Druck?

Claudia Guggisberg: Auch wenn das ISOS für kantonale und kommunale Behörden nicht in seiner absoluten Form verbindlich ist, besteht die Pflicht, dass Inventare in den kantonalen Richtplänen und kommunalen Nutzungsplänen berücksichtigt werden. Im berühmten Bundesgerichtsfall Rütli ging es genau darum. Die Gemeinde und der Kanton gleichen das ISOS mit den kantonalen Grundlagen zum Ortsbildschutz ab – und natürlich auch mit der Realität. Verlangt wird dann eine sorgfältige Abwägung der verschiedenen Interessen. Der Entscheid kann aber auch zu Ungunsten von ISOS ausfallen. ISOS ist eine Grundlage und nicht bereits das Ergebnis.

Oliver Martin: Die Innenverdichtung ist kein Spaziergang. Es ist eine Binsenweisheit, dass es mehr Reibung gibt, wenn es enger wird. Das ISOS legt einen gesamtschweizerischen Standard fest und weist die hohen Qualitäten des Ortes aus – allerdings nur für die zwanzig Prozent aller Ortsbilder von nationaler Bedeutung des Landes. Achtzig Prozent sind nicht erfasst, vergessen wir das nicht. Letztlich ist das ISOS eine Hilfe, die der Bund den Kantonen und Gemeinden zur Verfügung stellt, um die qualitätsvolle Innenverdichtung zu meistern. Das ISOS wird deshalb in Zukunft mehr Bedeutung bekommen. Es ist das einzige Instrument in der Schweiz, das eine solch systematische, qualitative Analyse für das ganze Land bietet.

Das Inventar ist eine eher sperrige Sache.

Noch sind es schwarz-weiße Karten und Tabellen mit halben und ganzen Kreuzen.

Wie kommt man damit heute zurecht?

Oliver Martin: Die Raumplanung und das Bauen sind nun einmal komplexe Gebiete mit den unterschiedlichsten Einflussfaktoren – dazu gehören auch die Siedlungsgeschichte, die Gestalt des Ortsbilds und deren Abbildung. Diese Komplexität muss man den Raumplanerinnen und Architekten aber zumuten können; das Inventar richtet sich ja an Fachleute. Der Bundesrat will jedoch den Sinn des ISOS besser kommunizieren und die Bevölkerung vermehrt daran teilhaben lassen. Das ist eine unserer Aufgaben in den kommenden Jahren. Aber unsere Ressourcen sind begrenzt.

Heute weiss ein Bauherr, dass er ein geschütztes Gebäude hat, aber ob im ISOS etwas über die Umgebung seines Objekts steht, weiss er in der Regel nicht.

Oliver Martin: Nur als Zwischenbemerkung: Faido hat – als bisher einzige Gemeinde der Schweiz – am Ortseingang Tafeln aufgestellt, auf denen ihr ISOS abgebildet ist. Das hilft, das Thema zugänglicher zu machen.

Claudia Guggisberg: Es ist sicher richtig, wenn das ISOS besser zugänglich gemacht wird. Zusätzlich ist aber gerade mit Blick auf die Innenentwicklung der Orte auch eine Übersetzungsarbeit wichtig. Planungsfachleute wissen, was ISOS bedeutet und was nicht. Aber einem Investor kann das Inventar als Verhinderungsinstrument erscheinen. Das erklärt auch die teils heftigen politischen Diskussionen. Wichtig ist, dass schon in einem kommunalen Richtplan oder in einem Siedlungskonzept festgelegt wird, welche Gebiete verdichtet werden sollen und welche sich weniger oder nicht dafür eignen. Die Frage des ISOS stellt sich so nicht erst bei einem einzelnen Projekt eines Investors, sondern wird vorher in einer Gesamtsicht diskutiert. Das kann dann im einzelnen Fall helfen, ein Projekt zu realisieren.

Oliver Martin: Das Inventar verteidigt ja den Wert des Siedlungsgebiets, was ein Gemeinwohl darstellt. Es geht hier – im Gegensatz zu anderen Inventaren – um die Qualitäten eines ganzen Quartiers oder eines ganzen Dorfes, die im Interesse der ganzen Bevölkerung liegen. Dem gegenüber stehen häufig private Investoreninteressen für ein Einzelprojekt.

Sabine Nemec-Piguet: *La zone protégée des villages dans le canton de Genève date de 1960. Les décisions en matière d'aménagement et de protection du patrimoine sont cantonales, c'est un cas spécial; les communes n'ont pas de pouvoir de décision. L'outil cantonal existe déjà, mais il n'est pas toujours suffisant. Pour la protection des sites bâtis et naturels, la loi genevoise dispose d'une mesure de protection spécifique: le plan de site, qui est un plan d'affectation contraignant pour les tiers comme un plan d'aménagement. Avec la pression qui s'exerce actuellement, certaines communes nous demandent d'établir ces plans, pour clarifier les espaces à préserver et ceux où l'on peut construire. Et pour faire ce travail, l'ISOS est très utile. J'aimerais ajouter ceci: l'ISOS est un instrument commun pour l'ensemble de la Suisse. On a là une évaluation qui repose sur des valeurs communes. Cela me paraît très important.*

Diese Werte werden aber ganz unterschiedlich interpretiert. Müsste es nicht behördenverbindlich werden?

Oliver Martin: Ich wage eine These: Wenn man das ISOS von Anfang an mit der Berücksichtigungspflicht durch die Kantone ausgestattet hätte, sähe es heute wohl an manchen Orten im Land besser aus. Trotzdem: Das ISOS ist keine fixfertige Nutzungsplanung. Es geht darum, die Werte eines Ortsbildes in der Planung zu berücksichtigen und dann in Abwägungen einfließen zu lassen.

Aber das ISOS wirkt heute ja erst dann direkt, wenn jemand klagt.

Oliver Martin: Die Praxis zeigt, dass das ISOS immer besser berücksichtigt wird. Wenn das alltäglich wird, erfüllt das Inventar seine Aufgabe als nützliches Instrument. Eine Behörde kann aus triftigen Gründen gegen das Inventar entscheiden, aber dann bitte transparent. Sie muss in solchen Fällen auch die Verantwortung für den entsprechenden Entscheid übernehmen.

Es gab zuletzt heftige Kritik aus der Stadt Zürich, weil das ISOS für drei Viertel der Stadt Schutzziele enthält. Eine Innenverdichtung sei so unmöglich, sagen die Kritiker.

Sabine Nemec-Piguet: *A Genève, les potentiels de développement au sein du tissu bâti ne se trouvent pas au centre de l'agglomération, qui est déjà pratiquement totalement construite, mais dans les quartiers périphériques, dans l'ancienne zone industrielle Praille-Acacias-Vernets (PAV) ou encore dans les friches ferroviaires. Vous avez probablement entendu parler de la loi sur les surélévations à Genève, qui pose pas mal de problèmes, mais en règle générale, cette loi ne s'applique pas aux quartiers ou aux bâtiments protégés. Nous ne sommes donc pas en contradiction avec l'ISOS. On peut dire, à Genève comme partout en Suisse, qu'il y a une reconnaissance de la valeur du patrimoine. Je pense que la population est attachée à ce patrimoine.*

Sieht es das ARE auch so?

Claudia Guggisberg: Wir meinen natürlich nicht, dass man hauptsächlich in der Peripherie verdichten soll. Wir sehen gerade auch in den Zentren noch einige Potenziale. Dort ist die Herausforderung gross. Die ISOS-Karte für die Stadt Zürich sieht auf den ersten Blick dramatisch aus. Aber nochmals: ISOS muss man ja nicht tel quel übernehmen. Und es gibt beim Entscheid nicht nur →

→ ein Ja oder ein Nein zum Projekt, sondern man kann auch Verbesserungen verlangen. Klar wird das ISOS in Zukunft noch öfter zu reden geben. Wenn der Nachbar die Verdichtung nebenan nicht will, wird er das Inventar als Argumentationshilfe zitieren. Was aber teilweise sogar von Investoren anerkannt wird: Wenn Projekte wegen ISOS überarbeitet werden mussten, waren sie danach oft auch als Gesamtprojekt und damit letztlich auch aus unternehmerischer Sicht besser.

Oliver Martin: Zürich hat diese wertvollen Gebiete, ISOS hin oder her. Das ISOS benennt sie jetzt aber und fordert, bewusst damit umzugehen. Die Verdichtung kann ja auch dazu dienen, Zonen mit baukulturellen Defiziten zu verbessern, dort sollte für mich die Priorität der Innenentwicklung liegen.

Das wäre dann ein IKOS, ein Inventar der kaputten Ortsbilder. Ein anderes Thema: Gibt es Unterschiede in der Zusammenarbeit mit den Kantonen?

Oliver Martin: Mit den Kantonen der Romandie haben wir viel weniger aufgeregte Diskussionen als in der Deutschschweiz. Die Stadt Zürich, der Kanton Waadt und die Stadt Lausanne wurden gleichzeitig inventarisiert. In Lausanne, wo es genau so viel Druck gibt wie in Zürich, waren die Diskussionen viel ruhiger. Und es gibt Kantone, die ISOS schon länger in ihre Prozesse eingebaut haben als andere.

Gibt es Kantone, die Entwicklungshilfe brauchen?

Oliver Martin: Die Kantone brauchen keine Entwicklungshilfe vom Bund. Wenn wir Anfragen aus den Kantonen haben, beziehen sie sich meist auf ganz konkrete Fälle. Wir wollen aber mehr «Best-practice»-Beispiele publizieren und Schulungen organisieren, beispielsweise zusammen mit der Vereinigung für Landesplanung. Wir haben ja Anfang 2017 eine grosse Tagung organisiert. Und auch im nationalen Kulturdialog kommt das ISOS immer wieder zur Sprache. Wir haben dort den direkten Draht zu den politischen Vertretern aller Staatsebenen. Und es ist ja nicht so, dass an einem schönen Tag Leute aus Bern kommen und inventarisieren. Da gibt es vorweg viele gemeinsame Vorbereitungen und Planungen und am Schluss eine gemeinsame Begutachtung und formelle Anhörung. Inventarisieren ist ein längerer Prozess, den müssen wir den Entscheidungsträgern besser erklären.

Claudia Guggisberg: Am besten funktioniert aus unserer Erfahrung ein Erfahrungsaustausch direkt unter Kantonen, Gemeinden und Städten. Solche Treffen zwischen Ortsbildschutz und Raumplanung wollen wir denn auch weiterführen. Die Diskussionen in der Stadt Zürich sind zum Teil auch deswegen entstanden, weil es bisher kein ISOS für die Stadt gab. Die lokalen Behörden hatten noch keine Erfahrungen mit der Umsetzung machen können. Der Austausch mit anderen Städten und Kantonen in einer Arbeitsgruppe hat geholfen, Vertrauen zu finden. Die Tipps der Arbeitsgruppe finden sich auch in einem Bericht, den wir letztes Jahr im Internet aufgeschaltet haben.

Gibt es vermehrt Konflikte zwischen Planern und Denkmalpflege?

Sabine Nemec-Piguet: *Bien sûr qu'il y a des conflits. A Genève, la protection du patrimoine et l'aménagement du territoire relèvent du même département. Le travail des professionnels dans les administrations cantonales est d'examiner ces politiques publiques parfois divergentes et de trouver des points de convergence. Selon l'orientation politique donnée par le Conseil d'Etat, on penche tantôt vers la protection, tantôt vers le développement et la densification. Depuis une dizaine d'années, Genève mise nettement sur le développement. Nous connaissons une grave crise du logement, si bien que la politique publique du logement est aujourd'hui prioritaire. Si l'on veut défendre la protection*

du patrimoine, on doit avoir des arguments très convaincants, mais aussi savoir trouver des aménagements, faire des choix. Dans tous les cas, l'aménagement du territoire ne devrait pas se faire sur une page blanche. Assurer une continuité, respecter un cadre bâti existant concourent à préserver un environnement de qualité.

Oliver Martin: Es gibt offenbar Raumplaner, die solche Schutzinventare am liebsten abschaffen würden, aber das führt in eine Sackgasse. Die Raumplanung hat nicht die alleinige Deutungshoheit über die Gestalt der Umwelt – es braucht Zusammenarbeit und gemeinsame Strategien. Der gemeinsame Nenner ist eine hohe Baukultur. Der Bund arbeitet auch aus diesem Grund an einer Strategie für zeitgenössische Baukultur.

Sabine Nemec-Piguet: *Prenons l'exemple de la commune de Bernex. De grands projets y exercent une très forte pression, et la commune souhaite mettre en place une charte d'aménagement des chemins pour piétons. A travers ce plan, elle essaie de faire le lien entre les espaces protégés et les futurs quartiers. Ce genre d'instrument est intéressant et peut très bien s'appuyer sur la lecture que nous offre l'ISOS, parce que dans l'ISOS, non seulement le centre du village est inventorié, mais aussi les alentours, les vues. Cela permet de comprendre le lien entre le noyau bâti et la campagne environnante et de mettre en valeur cette relation. C'est aussi cela qui fait la qualité d'une agglomération.*

Claudia Guggisberg: Es gibt künftig sicher mehr Konflikte wegen der Verdichtung. Umgekehrt wird aber auch der Dialog besser. Raumplaner und Ortsbildschützer reden mehr miteinander.

Werfen wir noch einen Blick in die Zukunft.

Wie wird sich das ISOS weiterentwickeln?

Oliver Martin: Mit der Inventarisierung der Stadt Zürich sind die schützenswerten Ortsbilder nun schweizweit erfasst. Die erste Generation ist abgeschlossen – auch die Publikation in Buchform. Wir werden nun die Methode anpassen und das ISOS in seiner Form modernisieren. Es wird GIS-fähig und auch grafisch angepasst. Es gibt in Zukunft dann die bisherige und die neue Form parallel. Die bestehenden Inventare werden auf Papier – respektive als PDFs auf dem GIS-Server des Bundes – bleiben, bis sie revidiert werden. Diese Revisionen beginnen mit den Kantonen Genf und Graubünden. ●

Aussagen von Sabine Nemec-Piguet, Denkmalpflegerin des Kantons Genf

Während Oliver Martin und Claudia Guggisberg Bundesbehörden vertreten, bringt Sabine Nemec-Piguet die Sicht der Kantone ein. Sie betont die Bedeutung des ISOS als Instrument, das in der ganzen Schweiz mit einheitlichem Massstab misst. Der Kanton Genf kennt bereits seit 1960 Schutzmassnahmen für seine Dörfer, doch diese sind heute nicht immer ausreichend. Angesichts des grossen Baudrucks möchten einige Gemeinden vom Kanton Klarheit darüber, was sie bewahren müssen und wo sie bauen dürfen. Hierbei leistet das ISOS wichtige Dienste. Im Kanton Genf sind der Denkmalschutz und die Raumplanung im gleichen Departement angesiedelt. Je nach politischem Schwerpunkt tendiere die Politik entweder zu mehr Schutz oder zur Entwicklung und Verdichtung. Angesichts der gravierenden Wohnungsnot liege der Akzent seit rund zehn Jahren auf der Entwicklung. In der Abwägung der unterschiedlichen Interessen braucht der Denkmalschutz also überzeugende Argumente, um seinen Anliegen Gehör zu verschaffen.



Oliver Martin



Sabine Nemec-Piguet



Claudia Guggisberg

«Densifier n'est pas une sinécure»

La discussion a réuni Oliver Martin, chef de la section Patrimoine culturel et monuments historiques de l'Office fédéral de la culture, Claudia Guggisberg, cheffe de la section Aménagement de l'Office fédéral du développement territorial, et Sabine Nemec-Piguet, directrice générale et conservatrice des monuments du canton de Genève. L'affaire Rütli lire en page 26 a mis en lumière les conflits pouvant surgir entre l'ISOS et l'objectif de densification. L'arrêt du Tribunal fédéral a été important pour clarifier la signification de l'ISOS: il précise que les communes doivent tenir compte de l'inventaire – sans toutefois l'appliquer directement. C'est plutôt une pesée des intérêts qui est exigée. Il y a donc lieu de prendre en considération les inventaires dans la planification directrice cantonale et les plans d'affectation communaux. Ce faisant, une attention particulière doit être accordée à un développement de qualité qui permette de préserver l'identité du lieu. La publication de l'inventaire de la ville de Zurich en 2016 a mis la cité en émoi, les trois quarts de la ville étant classés comme sites construits à protéger. Mais quoi qu'en disent les détracteurs, la densification vers l'intérieur ne s'en trouve pas entravée: elle doit simplement être réalisée avec soin. A Lausanne et dans le reste du canton de Vaud, inventoriés en même temps que Zurich, les débats ont été bien moins houleux alors que la pression immobilière y est tout aussi forte. Un échange avec les services de la Confédération a entre-temps contribué à restaurer la confiance dans l'ISOS à Zurich.

Oliver Martin, Claudia Guggisberg et Sabine Nemec-Piguet en conviennent: la densification risque d'entraîner davantage de conflits entre l'aménagement du territoire et la protection des sites construits. D'où, selon eux, l'importance du dialogue et de l'engagement de tous les acteurs en faveur d'une culture du bâti de qualité. Certes, la lourdeur de l'ISOS et son graphisme quelque peu suranné n'en facilitent pas la lecture, mais les spécialistes savent s'en accommoder. Des adaptations sont d'ailleurs prévues. Comme prochaine étape, les inventaires des cantons de Genève et des Grisons seront révisés selon les nouvelles directives. ●

«Densificare non è una passeggiata»

Hanno partecipato al colloquio Oliver Martin, Capo Sezione Patrimonio culturale e monumenti storici dell'Ufficio federale della cultura, Claudia Guggisberg, Capo Sezione Pianificazione presso l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale, e Sabine Nemec-Piguet, Conservatrice dei monumenti storici del Cantone di Ginevra. Il caso Rütli vedi pagina 26 ha reso visibili i conflitti che possono insorgere tra l'ISOS e l'obiettivo dell'addensamento. La decisione del Tribunale Federale è stata importante per chiarire il significato dell'ISOS: essa specifica che i comuni devono tenere in considerazione l'Inventario, pur non applicandolo direttamente. Piuttosto, si richiede che siano soppesati gli interessi. Pertanto gli inventari devono essere inseriti nei piani direttori cantonali e nei piani d'utilizzazione comunali. A tal riguardo bisogna prestare attenzione alla promozione di uno sviluppo di qualità, grazie al quale si può salvaguardare l'identità di un luogo. Quando nel 2016 fu pubblicato l'inventario della città di Zurigo, nella città vi fu un grande scompiglio, poiché tre quarti degli insediamenti sono da proteggere. Diversamente dal monito dei critici, l'addensamento interno non ne è ostacolato, ma deve essere gestito accuratamente. A Losanna e nel cantone di Vaud, che sono stati inventariati contemporaneamente a Zurigo, le discussioni sono state molto più serene, nonostante in tali luoghi la pressione edilizia sia quasi altrettanto forte. Nel frattempo a Zurigo uno scambio con i dipartimenti federali ha contribuito a creare una nuova fiducia nell'ISOS.

Oliver Martin, Claudia Guggisberg e Sabine Nemec-Piguet concordano che in futuro vi possano essere più conflitti tra la pianificazione territoriale e la tutela degli insediamenti, in considerazione dell'addensamento. Per questo è importante che vi sia un dialogo e un impegno delle parti interessate a favore di una cultura della costruzione di alto livello, sottolineano i partecipanti al dibattito. La pesantezza dell'ISOS e la grafica piuttosto antiquata rendono l'Inventario di difficile lettura, ma per gli esperti ciò non costituisce un problema. Ora però il metodo e la grafica saranno adattati. La fase successiva sarà la revisione degli Inventari dei cantoni di Ginevra e dei Grigioni in base alle nuove direttive. ●