Zeitschrift: NIKE-Bulletin
Herausgeber: Nationale Informationsstelle für Kulturgüter-Erhaltung
Band: 27 (2012)
Heft: 4

Artikel: Die Berücksichtigung des Bundesinventars ISOS in der Raumplanung
Autor: Haldemann, Marcia
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-727042

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. 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. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

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. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

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. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 16.07.2025

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

Die Berücksichtigung des **Bundesinventars ISOS** in der **Raumplanung**

Von Marcia Haldemann

Das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung ISOS wird gemäss Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur-und Heimatschutz (NHG; SR 451) als Entscheidungsgrundlage für den Bund erstellt. Durch den Bundesgerichtsentscheid Rüti vom 1. April 2009 (BGE 135 II 209) gewann das Bundesinventar für Kantone und Gemeinden an Bedeutung.

Diese Wichtigkeit wurde am 1. Juli 2010 durch die Einfügung des Artikels 4a – der fordert, dass die Kantone das ISOS bei der Erstellung Ihrer Richtpläne berücksichtigen – in die Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS; SR 451.12) bestätigt. Dadurch, dass das ISOS kein reines Raumplanungsinstrument darstellt, ist seine Berücksichtigung bei Planungsverfahren manchmal schwer nachvollziehbar.

Grundlagen

Gemäss Artikel 78 Absatz 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) ist der Bund verpflichtet, Rücksicht auf die Anliegen des Heimatschutzes zu nehmen. «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». Um diese Pflicht, die Interessenabwägung zwischen dem Natur- und Heimatschutz und den vielfältigen Aufgaben des Bundes sachgerecht wahrnehmen zu können, erstellt der Bundesrat gemäss Artikel 5 NHG nach Anhören der Kantone Bundesinventare. Vorläufig gibt es drei Bundesinventare nach Artikel 5 NHG: 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. Durch die Aufnahme eines Objekts in ein Bundesinventar wird dargelegt, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung verdient.

Das Bundesinventar ISOS

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 Bau-

Basel

Gemeinde Basel, Kanton Basel-Stadt

ISOS
Ortsbilder®

Flugbild Bruno Pellandini 2009, © BAK, Bern

Grenzstadt in atemberaubender Lage beidseits des Rheinknies. Ausgedehntester mittelalterlicher Stadtkern der Schweiz. Gut ablesbares konzentrisches Wachstum. Kranz von grossstädtischen Wohnquartieren und Fabrikarealen, am Rand geordnete Reihenhausquartiere.

Siegfriedkarte 1882, 1:50 000

Landeskarte 2005, 1:50 000

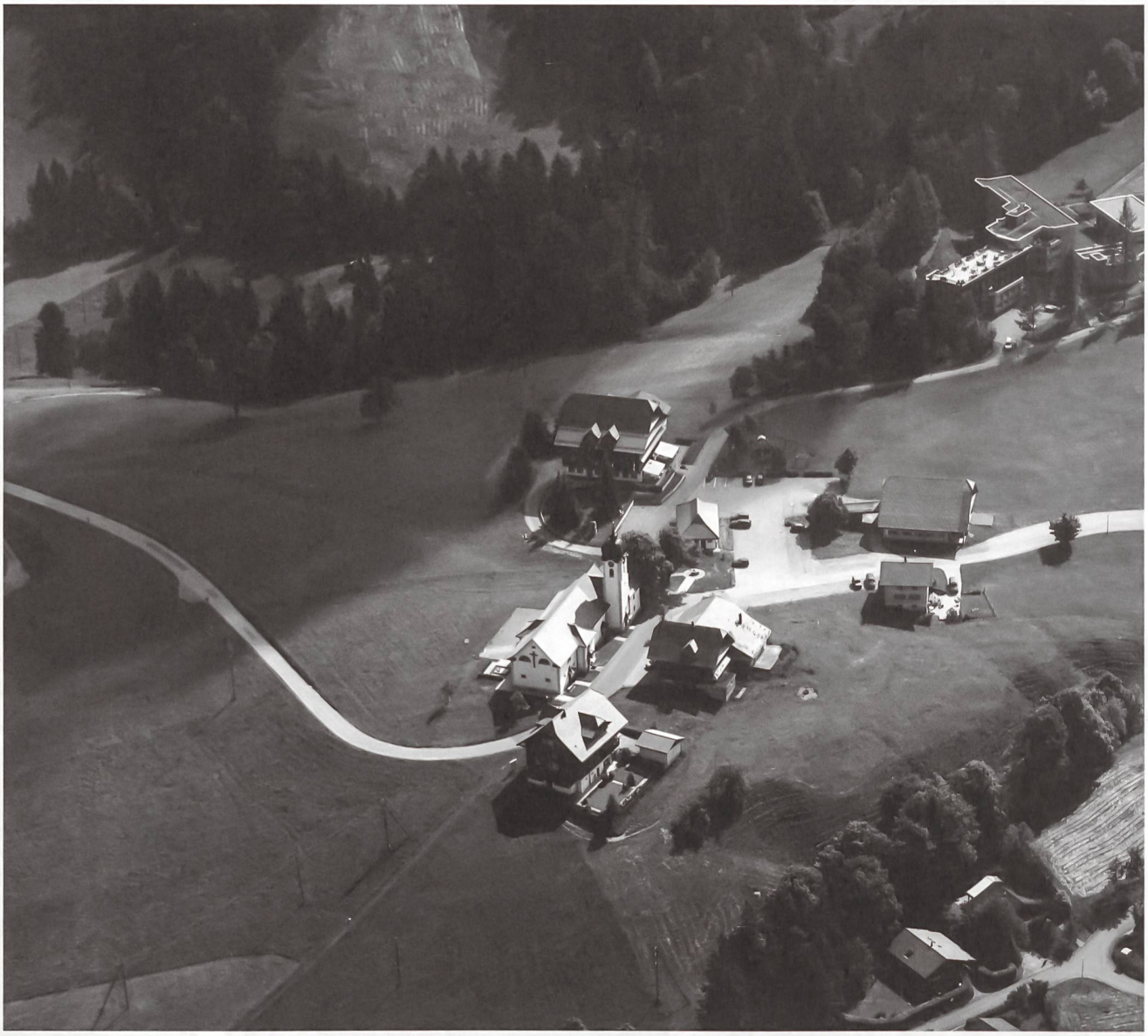
Stadt

XXX	Lagequalitäten
XXX	Räumliche Qualitäten
XXX	Architekturhistorische Qualitäten

Heiligkreuz

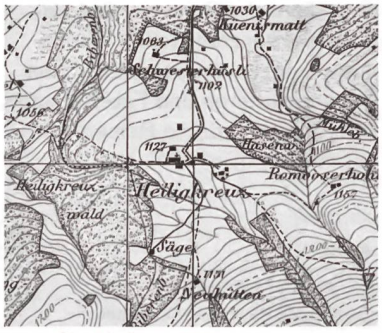
Gemeinde Hasle, Amt Entlebuch, Kanton Luzern

ISOS
Ortsbilder®

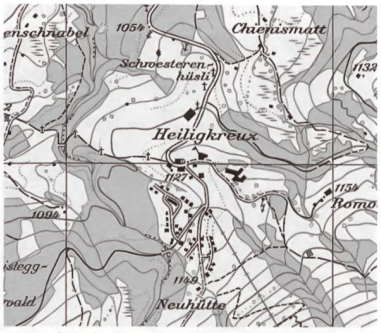


Flugbild Bruno Pellandini 2006 © Kantonale Denkmalpflege Luzern

Nahezu unverbauter Wallfahrtsort mit Weitsicht auf das Entlebuch. Bereits um 1341 bekannte Eremitenklause. Weiss verputzte Kirche aus dem 16. Jahrhundert mit prächtiger Rokokoausstattung zwischen locker stehenden Profanbauten in Holzkonstruktion. Kreuzwegstationen am ehemaligen Saumweg.



Siegfriedkarte 1892



Landeskarte 2005

Spezialfall

X	X	/	Lagequalitäten
X	X		Räumliche Qualitäten
X	X	X	Architekturhistorische Qualitäten

ten untereinander sowie der Qualität der Räume zwischen den Häusern – Plätze und Strassen, Gärten und Parkanlagen – und dem Verhältnis der Bebauung zur Nah- und Fernumgebung.

Ein Inventar von Ortsbildern, welche meist über mehrere Jahrhunderte entstanden sind, ist eine Momentaufnahme in einem Entwicklungsprozess. Dieser Entwicklungsprozess schafft eine direkte Verbindung zur Planung und führt zur Formulierung von Erhaltungszielen: Das ISOS schlüsselt jedes Ortsbild in Ortsteile auf, jedem Ortsteil wird ein Erhaltungsziel zugeteilt, welches Vorschläge zum Bewahren und Gestalten beinhaltet. Die Umsetzung der Erhaltungsziele soll sicherstellen, dass die wertvollen Eigenheiten des Ortsbildes – und damit seine nationale Bedeutung – ungeschmälert bestehen 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.

Berücksichtigung des ISOS in der Raumplanung

Bis zum BGE Rüti war umstritten, ob das Bundesinventar ISOS ausschliesslich bei der Erfüllung von Bundesaufgaben beachtet werden musste. Mit dem BGE Rüti bestätigte das Bundesgericht, dass «für die Kantone (und Gemeinden) eine Pflicht zur Berücksichtigung von Bundesinventaren» auch «bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben» besteht.[1] Die Wirkung des ISOS ist je nach Natur der Aufgabe unterschiedlich: Das Bundesinventar gilt bei der Erfüllung von Bundesaufgaben in unmittelbarer, bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben hingegen in mittelbarer Weise.

Bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe kommt bei Ortsbildern von nationaler Bedeutung der Abwägung zwischen den gesetzlich vorgegebenen Erhaltungsinteressen und den Nutzungsinteressen grösste Bedeutung zu. Artikel 6 Absatz 2 NHG hält fest, dass ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung im Sinne des ISOS bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden darf, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen. Somit kann zum Beispiel ein den nationalen Wert eines Ortsbild beeinträchtigendes Bauprojekt der Bundesverwaltung oder ein dem Eisenbahnverkehr dienendes Vorhaben der Schweizerischen Bundesbahnen SBB nur vorgenommen werden, wenn anhand einer sachgerechten Abwägung nachgewiesen werden kann, dass das Interesse an diesem Projekt von ebensolcher nationaler Bedeutung ist und das Schutzinteresse am Ortsbild überwiegt. Diese Regel gilt bei allen «Bundesaufgaben», zu denen etwa auch die Erteilung von Konzessionen und Bewilligungen zum Bau und Betrieb von Verkehrsanlagen und Transportanstalten, von Anlagen zur Beförderung für Energie, Flüssigkeiten oder Gasen sowie die Gewährung von Beiträgen an Meliorationen oder Sanierungen landwirtschaftlicher Bauten durch den Bund gehören.

Bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben funktioniert es etwas anders: Sie bedürfen nicht zwingend einer qualifizierten Rechtfertigung im Sinne von gleich- oder höherwertigen Interessen von nationaler Bedeutung. Ein Abweichen von den Erhaltungszielen des ISOS wegen kantonaler oder kommunaler Vorhaben sollte 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. Die Kantone und Gemeinden müssen dafür sorgen, dass der nationale Wert eines Ortsbildes nicht durch die Summe und das Zusammenspiel einer Vielzahl von vermeintlich kleinen und unbedeutenden Eingriffen im Lauf der Zeit unwiderruflich schwerwiegend geschädigt wird. Obwohl sie nicht verpflichtet sind, das ISOS bei Bauprojekten beizuziehen, sollte das Bundesinventar bei Eingriffen

[1] BGE 135 II 209 E. 2.1.

in Ortsbildern von nationaler Bedeutung systematisch als Entscheidungsgrundlage beigezogen werden. Ein unsorgfältiges Projekt kann nicht nur die Qualität eines einzelnen Ortsteils, sondern den nationalen Wert des Gesamtortsbildes gefährden, indem die strukturelle, funktionale oder visuelle Integrität sowie die Authentizität des Ortsbildes beeinträchtigt werden. Ist das öffentliche kantonale und kommunale Interesse an einem Eingriff, der zu einer schwerwiegenden Beeinträchtigung des Ortsbildes führt, als gering zu bezeichnen, überwiegt das nationale Schutzinteresse.

Romanshorn (TG).

Berücksichtigung des ISOS in der Richt-und Nutzungsplanung

Richtplanung:

Da gemäss Artikel 4a VISOS die Kantone verpflichtet sind, das ISOS bei der Erstellung der Richtpläne zu berücksichtigen, müssen die gewichtigen Interessen an der ungeschmälerten Erhaltung bzw. grösstmöglichen Schonung der Ortsbilder bereits in der Abstimmung mit anderen, die Ortsbilder möglicherweise tangierenden raumwirksamen Tätigkeiten beachtet werden. Eingriffe in Objekte von nationaler Bedeutung sind nicht von vornherein ausgeschlossen, sonst bedürfte es keiner Koordination.

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.

Nutzungsplanung:

Mit der Berücksichtigung des ISOS bei der Erstellung der Richtpläne ist die Pflicht zur Erhaltung der Ortsbilder von nationaler Bedeutung nur teilweise erfüllt. Weil die Richtplanung lediglich für die Behörden verbindlich ist, folgt als nächster, konkretisierender Schritt die Berücksichtigung in der eigentümerverbindlichen Nutzungsplanung. Die Kantone und Gemeinden müssen 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 Schutzzonen, Freihaltezonen, Sondernutzungspläne oder andere geeignete Massnahmen, wie beispielsweise Schutzverfügungen.

Die Gemeinden sollten in ihrer Nutzungsplanung das ISOS auch dann 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.[2]

Konkrete Vorhaben

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

Das ISOS ist *per se* weder eine Ortsplanung noch eine Schutzverfügung. Es bildet ein schweizweites Fachinventar, das in erster Linie als Entscheidungsgrundlage im Bereich der Ortsbildpflege dienen soll. Da eine unsorgfältige Planung nicht nur die Qualität eines einzelnen Ortsteils beeinträchtigen, sondern den nationalen Wert des Gesamtortsbildes gefährden kann, indem die visuelle, strukturelle oder funktionale Integrität sowie die Authentizität des Ortsbildes beeinträchtigt werden, bildet der sachgerechte Umgang mit wertvollen Ortsbildern eine wesentliche Aufgabe der Raumplanung.

Die ungeschmälerte Erhaltung zielt auf

---

[2] Vgl. Barbara Jud. Bundesinventare nach Art. 5 NHG und ihre Tragweite für Bund, Kantone und Gemeinden. VLP-ASPAN, Bern 2011. Ausserdem: ARE, ASTRA, BAFU, BAK (Hrsg.). Empfehlung zur Berücksichtigung der Bundesinventare nach Artikel 5 NHG in der Richt- und Nutzungsplanung. Bundesamt für Umwelt, Bern 2012 (im Druck).

den integralen Schutz eines Ortsbildes und dessen Schutz vor allfälligen künftigen Bedrohungen. 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. Die Erhaltungsziele und zusätzlichen Empfehlungen des Bundesinventars sind deshalb bei raumplanerischen Entscheiden im Umfeld von Ortsbildern von nationaler Bedeutung systematisch als Planungsgrundlage beizuziehen. Sie sind nach Massgabe der Richtplanvorgaben in der Nutzungsplanung auszuweisen. Aufgrund des Artikels 4a VISOS wird von den Kantonen nicht verlangt, ISOS-Aufnahmen in ihren Plangrundlagen 1:1 aufzunehmen. Er fordert vielmehr, dass die Kantone die Aussagen des ISOS nach bestem Wissen und Gewissen zur Kenntnis nehmen und sachgerecht in ihre Planungen und Interessenabwägungen einfliessen lassen.

Résumé

L'inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS) est dressé en vertu de la loi fédérale du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN). Selon la Constitution fédérale, la Confédération doit prendre en considération les objectifs de la protection du patrimoine. Dans ce but, le Conseil fédéral établit des inventaires fédéraux: l'inscription d'un objet dans un de ces inventaires signale qu'il mérite particulièrement d'être conservé intact. L'ISOS recense 1283 sites que le Conseil fédéral a jugés d'importance nationale, vu leur qualité exceptionnelle. L'importance nationale d'un site découle de ses qualités topographiques, spatiales et historico-architecturales: l'ISOS évalue un site dans sa globalité, et non en se basant sur la qualité de bâtiments particuliers.

Dès que des mesures d'aménagement du territoire concernent des sites construits d'importance nationale, l'ISOS doit être systématiquement considéré comme une base de décision. Dans le cadre de l'accomplissement d'une tâche fédérale, on accorde une grande importance à la pesée des intérêts entre les besoins de la conservation et ceux de l'utilisation du site en question. Cette pondération n'est pas impérative pour des projets cantonaux ou communaux; les cantons doivent néanmoins tenir compte de l'ISOS lorsqu'ils élaborent leurs plans directeurs. Comme ces derniers n'ont de valeur contraignante que pour les autorités, une disposition plus concrète prévoit que l'inventaire soit également pris en compte dans l'élaboration des plans d'affectation, qui ont force obligatoire pour les propriétaires fonciers. En lui-même, l'ISOS ne représente ni un plan d'aménagement local, ni une mise sous protection: il doit avant tout offrir une base de décision en matière de protection des sites construits. Son objectif est de préserver les qualités qui confèrent aux sites répertoriés une valeur nationale et d'éviter que ces sites subissent des dommages irréversibles.

Bäbikon (SG).