



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI

Bundesamt für Kultur BAK

Eidgenössische Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK

Bundesamt für Raumentwicklung ARE

1. September 2021

Schweizer Ortsbilder erhalten

Empfehlungen zum Umgang mit schützenswerten Ortsbildern bei der Siedlungsentwicklung nach innen

Bericht an den Bundesrat

Impressum

Herausgeber

Eidgenössisches Departement des Innern (EDI)

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK)

Projektleitung

Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)

Bundesamt für Kultur (BAK)

Bezug

In elektronischer Form auf www.are.admin.ch und www.bak.admin.ch erhältlich.

Auch in Französisch und Italienisch verfügbar.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
1 Ausgangslage	5
2 Auftrag und Ziel	5
3 Vorgehen	6
4 Erkenntnisse	7
4.1 Mangelnde Kenntnisse	7
4.2 Mangelnde Information	8
4.3 Lückenhafte Anwendung von raumplanerischen Verfahren und Instrumenten	8
5 Empfehlungen ARE/BAK	10
5.1 Empfehlungen an die Städte und Gemeinden	10
5.2 Empfehlungen an die Kantone	11
5.3 Empfehlungen an den Bund	11
6 Massnahmen	12
7 Gute Beispiele	15
7.1 Übergeordnete strategische Planung	15
7.2 Nutzungsplanung/Sondernutzungsplanung	16
Anhang	17

Zusammenfassung

Im Rahmen der Gutheissung des Berichts in Erfüllung des Postulates 16.4028 Fluri «Schweizer Ortsbilder erhalten» vom 17. Januar 2018 erteilte der Bundesrat dem Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) und dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) den Auftrag, unter Einbezug weiterer Partner aufgrund aktueller Beispiele Empfehlungen zur Umsetzung des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung ISOS bei der Siedlungsentwicklung nach innen zu entwickeln und ihn über die Resultate dieser Arbeiten zu informieren.

Im Rahmen des Auftrags wurde anhand von sechs unterschiedlichen Fallbeispielgemeinden (Aarau, Bussy, Delémont, Romanshorn, Scharans, Yverdon-les-Bains) untersucht, wie das ISOS bei Verdichtungsvorhaben und allgemein in der Planung berücksichtigt wurde. Dabei wurde bestätigt, dass die seit dem Inkrafttreten des teilrevidierten Raumplanungsgesetzes im Jahr 2014 geforderte Innenentwicklung für die Städte und Gemeinden eine anspruchsvolle Aufgabe darstellt. In diesem Zusammenhang wird das ISOS dann als Chance verstanden, wenn es korrekterweise als eine von mehreren Grundlagen gesehen wird, die in die Interessenermittlung und -abwägung einfliesst. Umgekehrt wird das ISOS als Hemmnis betrachtet, wenn es fälschlicherweise als absolute Vorgabe verstanden und angewendet wird. Es zeigt sich, dass häufig Unklarheiten betreffend die Bedeutung und die Verbindlichkeit des ISOS bestehen, was zu Unsicherheiten bei der Umsetzung des Ortsbildschutzes (insbesondere) auf kommunaler Ebene führen kann.

Diese Erkenntnisse weisen auf einen Handlungsbedarf auf allen drei Staatsebenen hin. Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) und das Bundesamt für Kultur (BAK) haben entsprechend Empfehlungen festgehalten, die dazu beitragen sollen, die Anwendung des ISOS zu verbessern. Diese umfassen eine bessere Zugänglichkeit des Bundesinventars, eine klare Kommunikation betreffend den Stellenwert und die Bedeutung des ISOS, eine erweiterte Bereitstellung von Fachexpertise und Grundlagen, die Vermittlung der Wichtigkeit des frühzeitigen Einbezugs des ISOS bei raumplanerischen Verfahren, ein grösseres Bewusstsein für den Spielraum bei der Anwendung des Bundesinventars, die Bekanntmachung von guten Beispielen, die Förderung des Erfahrungsaustauschs sowie eine bessere Verständlichkeit des ISOS für alle Zielgruppen.

Angesichts dieses Handlungsbedarfs werden gezielte Massnahmen des Bundes für die verbesserte Umsetzung des Ortsbildschutzes bei der Innenentwicklung vorgeschlagen. Dazu gehören namentlich die Förderung einer grösseren Rechts- und Planungssicherheit, ein verbessertes und gut verankertes Inventar, die Förderung von Aus- und Weiterbildung, die Erweiterung des Beratungsangebots für die Kantone sowie für die Städte und Gemeinden, die Stärkung des Erfahrungsaustausches sowie die Steigerung der Bekanntheit und der Wertschätzung des ISOS. Schliesslich zeigen diverse im Rahmen des Auftrags eruierte Beispiele von Planungsinstrumenten und Planungsverfahren, wie es bereits heute möglich ist, die Anliegen des Ortsbildschutzes und der Innenentwicklung zu vereinbaren und somit die geforderte hochwertige Siedlungsentwicklung umzusetzen.

1 Ausgangslage

Die gebaute Umwelt beeinflusst das Wohlbefinden und die Lebensqualität der Bewohnerinnen und Bewohner massgeblich. Sie ist ausschlaggebend für soziale Interaktion und Kohäsion, für Kreativität und Identifikation mit dem Ort.

Die Erhaltung der Schweizer Ortsbilder ist ein verfassungsmässiges Ziel des Bundes (Art. 78 BV). Der Bund muss bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes nehmen. Er schont Landschaften, Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler und erhält sie ungeschmälert, wenn das öffentliche Interesse es gebietet. Auf Bundesebene wird dieses Verfassungsgebot hauptsächlich im Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) konkretisiert und in weiteren Sektoralpolitiken, namentlich auch der Raumplanung, umgesetzt.

Artikel 5 NHG verpflichtet den Bundesrat, nach Anhören der Kantone Inventare von Objekten von nationaler Bedeutung zu erstellen. Das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung ISOS erfasst die wertvollsten Siedlungen der Schweiz und hat zum Ziel, deren Qualitäten ungeschmälert zu erhalten. Als nationales Fachinventar bildet es das einzige schweizweite, nach einheitlichen Kriterien erstellte Instrument zur qualitativen Beurteilung von Ortsbildern und stellt somit eine bedeutende Grundlage zur Planung der Siedlungsentwicklung dar.

Ebenfalls ein verfassungsmässiges Ziel ist die haushälterische Nutzung des Bodens und die geordnete Besiedlung des Landes (Art. 75 BV). Die Siedlungsentwicklung nach innen ist denn auch als wichtiges Ziel der Raumplanung in Artikel 1 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) verankert. Die Vorgaben des Bundesrechts für die Dimensionierung der Bauzonen sind seit der Teilrevision von 2012 so angelegt, dass ein grosser Teil des künftigen Bevölkerungs- und Arbeitsplatzwachstums in den bestehenden Bauzonen mittels Verdichtung aufgenommen werden muss.

Artikel 8a Absatz 1 Buchstabe c RPG verlangt folgerichtig von den Kantonen, in ihren Richtplänen aufzuzeigen, wie eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen bewirkt werden kann. Mit der Präzisierung einer *hochwertigen* Innenentwicklung wird gemäss Botschaft vom 20. Januar 2010 zur Teilrevision des RPG (BBl 2010 1049) grosses Gewicht auf die qualitativen Aspekte der Siedlungen gelegt, mit denen Mehrwerte geschaffen werden können. Angesprochen ist die Siedlungsqualität in einem ganzheitlichen Sinn. Neben vielen anderen Aspekten gehört dazu auch die Wahrung der kulturellen Identität und der eigenen Geschichte.

Höhere Dichteanforderungen und stetig steigende sowie vielfältige Ansprüche an die gebaute Umwelt äussern sich in zunehmender Komplexität der zu berücksichtigenden Regeln, Instrumente und Prozesse. Viele Städte und zentral gelegene, verkehrlich gut erschlossene Gemeinden haben im Rahmen der Umsetzung des revidierten RPG die Verpflichtung, einen beträchtlichen Teil des Bevölkerungs- und Beschäftigtenwachstums innerhalb des Kantons zu übernehmen. Fragen zur Anwendung des ISOS bei der geforderten hochwertigen Siedlungsentwicklung nach innen stellen sich – neben vielen weiteren komplexen Herausforderungen – somit in Kantonen sowie in Städten und Gemeinden in jüngster Zeit regelmässig.

2 Auftrag und Ziel

Die Frage der Vereinbarkeit des ISOS und der Siedlungsentwicklung nach innen wurde zum ersten Mal 2015 durch eine Arbeitsgruppe unter der Leitung des ARE angegangen. Die Arbeitsgruppe zog in ihrem abschliessenden Bericht¹ das Fazit, dass das ISOS die Verdichtung nicht grundsätzlich verhindere, sie aber anspruchsvoller machen könne. Als Fachinventar sei es ein wertvolles Instrument, das dazu beitragen könne, eine Verdichtung zu einer hochwertigen Verdichtung zu machen. Die Aufträge von

¹ ARE (2016). *ISOS und Verdichtung. Bericht der Arbeitsgruppe*. Bern.

NHG (Ortsbildschutz) und RPG (Verdichtung) und deren gemeinsame und sorgfältig abgestimmte Umsetzung stellten eine Chance für die Verbesserung der Lebensqualität dar.

In seinem Bericht in Erfüllung des Postulates 16.4028 Fluri «Schweizer Ortsbilder erhalten» vom 17. Januar 2018² bestätigte der Bundesrat die zentrale Rolle des kulturellen Erbes für die Gesellschaft, die Wirtschaft und die Umwelt. Deshalb sollten die baukulturellen Qualitäten der Ortsbilder langfristig erhalten bleiben; gleichzeitig sollten aber auch die planerischen, wirtschaftlichen und energetischen Herausforderungen vorausschauend berücksichtigt werden. Im Bereich der Siedlungsentwicklung nach innen stellte der Bundesrat einen Handlungsbedarf fest. Die Erhaltung der Leistungen des kulturellen Erbes sowie das Postulat der Innenentwicklung müssten verstärkt aufeinander abgestimmt werden. Die beiden Prämissen verlangten nach hohen Planungs- und Umsetzungskompetenzen und einem geschärften Bewusstsein für die jeweiligen Anliegen. Zudem bestand gemäss Bundesrat Klärungsbedarf bezüglich der Behandlung von Verdichtung und Ortsbildschutz im Rahmen der Interessenabwägung. Deshalb erteilte er dem EDI und dem UVEK den Auftrag, unter Einbezug weiterer Partner im Rahmen der Revisionsarbeiten des ISOS in den Kantonen Genf (GE) und Graubünden (GR) sowie aufgrund weiterer aktueller Beispiele Empfehlungen zu entwickeln und ihn über die Resultate dieser Arbeiten zu informieren. Die Empfehlungen sollen aufzeigen, wie mit den Qualitäten der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung bei der Siedlungsentwicklung nach innen umgegangen werden kann, und Beispiele zu Prozessen, Verfahren und Instrumenten darlegen, mit deren Hilfe die entsprechenden Planungen erfolgreich umgesetzt werden können. Die Vereinbarkeit von Ortsbildschutz und Siedlungsentwicklung nach innen soll auf diese Weise anhand konkreter Beispiele gezeigt und allfälliger Handlungsbedarf bezüglich Erhebung und Anwendung des ISOS geprüft werden.

3 Vorgehen

Für die Erarbeitung der Empfehlungen waren das BAK und das ARE verantwortlich. Die beiden Bundesämter wurden dabei von einer Arbeitsgruppe (im Folgenden: AG Po. Fluri) bestehend aus Expertinnen und Experten aus den Bereichen Raumplanung, Natur- und Heimatschutz, Denkmalpflege, Architektur und Bau unterstützt.³ Anhand von sechs unterschiedlichen Fallbeispielgemeinden wurde untersucht, wie das ISOS bei Verdichtungsvorhaben und allgemein in der Planung berücksichtigt wurde. Die Fallbeispielanalyse hat die Firma EBP AG im Rahmen eines externen Mandats erbracht. In ihrem Erkenntnisbericht (siehe Anhang) zeigt EBP auf, welche Erfolgsfaktoren und Hindernisse bei der Anwendung des ISOS auftreten und welche Erkenntnisse und Empfehlungen sich daraus ableiten lassen. Die AG Po. Fluri hat die Resultate der Analyse diskutiert, verabschiedet und Anpassungs- sowie Ergänzungsvorschläge eingebracht.

Der vorliegende Bericht schliesst an den Bericht des ARE «ISOS und Verdichtung» von 2016 an. Er stützt sich auf die Inhalte des Erkenntnisberichts von EBP sowie auf die Rückmeldungen aus der AG Po. Fluri. Gewisse Textabschnitte stammen direkt aus dem Erkenntnisbericht von EBP.

² Schweizerischer Bundesrat (2018). *Schweizer Ortsbilder erhalten. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 16.4028 Fluri vom 15. Dezember 2016*. Bern.

³ Die Arbeitsgruppe setzte sich zusammen aus den folgenden Stellen (je eine Person): Bundesamt für Strassen ASTRA, Bundesamt für Umwelt BAFU, Eidgenössische Kommission für Denkmalpflege EKD, Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission ENHK, Kantonale Fachstelle für Denkmalpflege der Kantone FR und GR, Kantonale Fachstelle für Raumplanung der Kantone FR und GR, Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz BPUK, Konferenz der Schweizer Kantonsplaner KPK, Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK, Konferenz der Schweizer Denkmalpflegerinnen und Denkmalpfleger KSD, bauenschweiz, Bund Schweizer Architekten BSA, Fachverband Schweizer Raumplaner FSU, EspaceSuisse, Schweizerischer Gemeindeverband SGV, Schweizer Heimatschutz SHS, Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein SIA, Schweizer Städteverband SSV.

4 Erkenntnisse

Aus den erfolgten Arbeiten lassen sich folgende allgemeine Erkenntnisse ableiten: Die seit dem Inkrafttreten des teilrevidierten Raumplanungsgesetzes im Jahr 2014 geforderte Innenentwicklung stellt für die Städte und Gemeinden eine anspruchsvolle Aufgabe dar. Sie kann mit der im Gesetz ebenfalls geforderten Hochwertigkeit umgesetzt werden, wenn das ISOS korrekt berücksichtigt wird bzw. wenn die Spielräume für die räumliche Entwicklung sachgerecht genutzt werden. Im Rahmen der Innenentwicklung wird das ISOS als Chance verstanden, wenn es korrekterweise als eine von mehreren Grundlagen gesehen wird, die in die Interessenermittlung und -abwägung einfliesst. Konkret dient das Bundesinventar in diesen Fällen den Gemeinden und Fachleuten als Referenz, um bei Bauvorhaben hohe städtebauliche Qualitäten einzufordern, Tabula-Rasa-Planungen zu verhindern und die Projektentwickelnden für die Identität des Ortes zu sensibilisieren. Dank des ISOS kann der Erhalt der Charakteristiken eines Ortes neben dem Schutz von einzelnen Gebäuden eingefordert werden. Insbesondere bei grösseren Entwicklungen legt das ISOS nahe, das räumliche Erscheinungsbild gesamthaft zu berücksichtigen. Umgekehrt wird das ISOS als Hemmnis betrachtet, wenn es fälschlicherweise als absolute Vorgabe verstanden wird. Gemeinden, die das Bundesinventar so anwenden, sehen das ISOS als Gefahr für transformative Entwicklungen oder gar für die Innenentwicklung generell. Sie verstehen das ISOS als Bremse der Verdichtung, die das Wachstum von Gemeinden ohne Landreserven stark hemmt.

Aus der Analyse der Fallbeispiele resultierten im Detail folgende Erkenntnisse:

4.1 Mangelnde Kenntnisse

Fachwissen

Bei den Gemeinden und bei den Fachpersonen, die bei der Beratung, Vorprüfung oder Bewilligung von Bauvorhaben von der Gemeinde zugezogen werden, ist das Bewusstsein der hohen Bedeutung des Ortsbildschutzes für eine qualitätsvolle Verdichtung in den letzten Jahren stark gestiegen. Dieses Bewusstsein hängt jedoch auch mit dem in der Gemeinde vorhandenen Fachwissen zusammen. So setzen sich kleinere Gemeinden, die über weniger Ressourcen und Fachexpertise verfügen, in der Regel weniger mit dem Ortsbildschutz auseinander als grössere.

Unterschied zwischen Ortsbildschutz und Denkmalpflege

Das Verständnis für die unterschiedlichen Anliegen des Ortsbildschutzes und der Denkmalpflege und die unterschiedliche rechtliche Bedeutung der jeweiligen Schutzobjekte kann in der Zusammenarbeit von Projektverfassenden und Gemeinde eine grosse Herausforderung sein. Sowohl der Ortsbildschutz als auch die Denkmalpflege haben zum Ziel, Bauten und deren Umgebung zu erhalten. Während die Denkmalpflege in der Regel einzelne Objekte (möglichst integral, also auch im Gebäudeinnern) als wichtige Zeitzeugen vergangener Epochen bewahren möchte, geht es beim Ortsbildschutz in erster Linie um die Gesamtwirkung der Siedlungen. Ein Ortsbild umfasst die Bebauung, also die Gebäude sowie die Strassen und Plätze, an denen sie liegen. Zu einem Ortsbild gehören aber auch unbebaute Räume wie Gärten, Pärke, Promenaden und Freizeitanlagen sowie Wiesen, Äcker, Weiden, Obstgärten oder Rebhänge, die mit der Bebauung in Beziehung stehen. Neben dem Erhalt von Gebäuden respektive deren äusserer Erscheinung geht es beim Ortsbildschutz also auch um andere Elemente, die für den Ort charakteristisch sind.

Bedeutung und Verbindlichkeit des ISOS

Die Bedeutung und die Verbindlichkeit des ISOS wird von den Gemeinden unterschiedlich interpretiert. Viele Gemeinden verstehen das ISOS richtig, d. h. als Fach- und Planungsgrundlage mit Vorgaben, von denen im konkreten Fall im Rahmen der Interessenabwägung auch abgewichen werden kann. Sie betrachten das Bundesinventar als eine wichtige Grundlage für die Abwägung mit anderen Interessen.

Andere sehen es als absolute einzuhaltende Vorgabe. Auch den Initianten privater Verdichtungsprojekte mangelt es häufig an der Kenntnis des ISOS, was dazu führt, dass dieses in einem ersten Schritt oft nicht berücksichtigt wird. Der Ortsbildschutz hat für sie neben anderen Vorgaben und Zielsetzungen, die bei einer Planung beachtet werden sollen, einen geringen Stellenwert. Dies ist nicht zuletzt deshalb der Fall, weil das ISOS und der Ortsbildschutz oft in Konflikt mit einer erhöhten Ausnützung und damit einer wirtschaftlichen Entwicklung stehen.

4.2 Mangelnde Information

Verfügbarkeit des ISOS

Das ISOS war bis April 2021 in Buchform sowie auf dem Geoportal des Bundes⁴ als PDF verfügbar. Seit Mai 2021 werden die aktualisierten Ortsbildaufnahmen auch als Geodaten publiziert. Nur wenige Kantone und Städte haben das Bundesinventar auf ihren eigenen Geoportalen veröffentlicht. Die schlechte Verfügbarkeit wird oft als Grund erwähnt, warum das ISOS bei privaten Akteurinnen und Akteuren (Architektinnen und Architekten, Bauherrschaften etc.) auf Unverständnis oder mangelnde Anerkennung stösst. Zudem ist nicht allen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern bewusst, dass sich ihre Parzelle im Bundesinventar befindet und was das für sie bedeutet.

Beratung

Gewisse Gemeinden bieten Unterstützungsleistungen in Form von Beratungen oder Planungshilfen an. In der Praxis werden Beratungsangebote der Gemeinden jedoch selten in Anspruch genommen. Darum werden allfällige Konflikte nicht wie erwünscht frühzeitig erkannt, sodass sie im Dialog angegangen werden könnten, sondern erst im Rahmen des späteren Baubewilligungsverfahrens. Wird ein Beratungsangebot neu etabliert, haben verschiedene Akteurinnen und Akteure am Anfang oft Bedenken und befürchten einen Mehraufwand. Ist die Praxis der Bauberatung jedoch einmal etabliert, werden darin Chancen gesehen, den Aufwand zu reduzieren, indem die Herausforderungen oder auch nicht zielführende Lösungen bereits frühzeitig diskutiert und geklärt werden.

4.3 Lückenhafte Anwendung von raumplanerischen Verfahren und Instrumenten

Übergeordnete strategische Planungen

Für die Umsetzung des Ortsbildschutzes auf kommunaler Ebene ist heute insbesondere die Nutzungsplanung von Bedeutung. Nur einige Gemeinden verfügen über strategisch-konzeptionelle Instrumente wie Leitbilder, Entwicklungsstrategien oder kommunale Richtpläne, in denen Ortsbildschutzanliegen explizit thematisiert werden. Die meisten Kantone verlangen von den Gemeinden heute jedoch solche Entwicklungsvorstellungen. Diese erlauben eine erste Interessenabwägung zwischen Ortsbildschutz und Innenentwicklung und bilden eine wichtige Weichenstellung für die räumliche Entwicklung, die nachfolgend in die Nutzungsplanung einfließen kann.

Nutzungsplanung

Erst durch die Konkretisierung in der grundeigentümerverbindlichen Nutzungsplanung kann dem ISOS im Baubewilligungsverfahren wirklich Rechnung getragen werden. Viele Gemeinden haben jedoch das Bundesinventar ungenügend in ihrer Planung konkretisiert. Die Folge ist oft, dass das ISOS erst im Baubewilligungsverfahren zum Thema wird. Dies ist jedoch zu spät, um gute Lösungen

⁴ map.geo.admin.ch

zur Berücksichtigung des Ortsbildschutzes zu finden, und verursacht Frustrationen und unnötige Kosten.

Weitere kommunalen Planungsinstrumente

Die Art und Weise, wie der Ortsbildschutz in den kommunalen Instrumenten berücksichtigt wird, variiert stark je nach Gemeinde und Kanton. Verschiedene Gemeinden verfügen über einen «Ästhetikparagrafen», welcher von Bauprojekten eine gute Einordnung ins Ortsbild verlangt und eine Rechtsgrundlage für das Einfordern von Qualität bietet. Allerdings wird der Paragraph häufig nicht angewendet, unter anderem weil die Begründung einer fehlenden Einordnung anspruchsvoll ist und zur sorgfältigen Argumentation besondere Expertise nötig ist.

Qualifizierende Verfahren wie z. B. Wettbewerbe, die spezifisch die Berücksichtigung des Ortsbildschutzes vorsehen, werden in der Regel nur für grössere Entwicklungsvorhaben verlangt. Sie kommen zum Beispiel bei einer Arealentwicklung zum Einsatz, welche eine Sondernutzungsplanung erfordert.

Bauprojekte

Grosse Entwicklungsvorhaben, die häufig von institutionellen Anlegern oder professionellen Entwicklungsgesellschaften realisiert werden, werden in der Regel zusammen mit der Gemeinde geplant. Somit kann die Gemeinde zu Beginn der Ideenentwicklung und in frühen Planungsphasen sicherstellen, dass der Ortsbildschutz berücksichtigt wird.

Kleinere Bauprojekte werden jedoch häufig von privaten Architektinnen und Architekten und Bauherrschaften realisiert, die teilweise wenig Erfahrung im Umgang mit Anliegen des Ortsbildschutzes haben. Oftmals suchen sie erst im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens das Gespräch mit der Gemeindeverwaltung. Der Ortsbildschutz wird dann zur Herausforderung, bisweilen kommt es zu Baubewilligungsgesuchen für Projekte, die nicht im Einklang mit den Zielen des Ortsbildschutzes stehen.

Mehrfachrolle der Gemeinden

Die Gemeinden treten gegenüber den Architektinnen und Architekten sowie Bauherrschaften in unterschiedlichen Funktionen und Rollen auf: Einerseits fliesst über Fachkommissionen/Gremien/Beiräte Fachwissen zum Ortsbildschutz, aber auch zu anderen lokalen Besonderheiten sowie die strategisch-politische Haltung der Gemeinden in die Projekte ein. Andererseits sind es auch die Gemeinden, die unabhängig und sachlich Entscheidungen über Baugesuche zu fällen resp. Baubewilligungen zu erteilen haben. Die Mehrfachrolle «fachliche Beratung», «eigene lokalpolitische Ziele» und «Bewilligungsinstanz» wird von einigen Gemeinden als Herausforderung und Nährboden für Konflikte wahrgenommen.

Einbezug von weiteren Akteurinnen und Akteuren

Die Erarbeitung von strategischen Planungsinstrumenten (räumlichen Entwicklungskonzepten, Siedlungsleitbildern oder auch einem kommunalen Richtplan), die Nutzungsplanung sowie das Baubewilligungsverfahren sind die zentralen Planungsphasen, in denen die Gemeinden u. a. die Interessen zwischen Innenentwicklung und Ortsbildschutz abwägen. Konflikte entstehen meistens, wenn die betroffenen (kleinen und grossen) Grundeigentümerschaften, die Anwohnerinnen und Anwohner oder ideelle Organisationen wie der Heimatschutz in den Abwägungsprozess nicht oder zu spät einbezogen werden.

5 Empfehlungen ARE/BAK

Die in Kapitel 4 dargelegten Erkenntnisse zeigen auf, dass eine Innenentwicklung unter Berücksichtigung des ISOS möglich ist. Sie weisen jedoch in gewissen Bereichen auf einen Handlungsbedarf auf allen drei Staatsebenen hin. Im Folgenden haben das ARE und das BAK verschiedene Empfehlungen festgehalten, die dazu beitragen sollen, die Anwendung des ISOS zu verbessern.

5.1 Empfehlungen an die Städte und Gemeinden

ISOS verstehen, wertschätzen und zugänglich machen

Grundsätzlich ist es die Aufgabe der Gemeinden, das ISOS zu kennen und im Kontakt mit verschiedenen beteiligten (privaten) Akteurinnen und Akteuren (Architektinnen und Architekten, Bauherrschaften, Eigentümerschaft etc.) das Bewusstsein für die hohe Bedeutung des Ortsbildschutzes zu fördern. Die Gemeinden sollen das «Label» ISOS in erster Linie auch als eine Auszeichnung erfahren, die in Wert gesetzt werden kann und soll (z. B. als Wohn- und Arbeitsstandort oder im Tourismus). Sie sollen sich selber genau über den Stellenwert und die Bedeutung des Bundesinventars und die damit ebenfalls verbundene Verpflichtung im Klaren sein und die Architektinnen und Architekten sowie Bauherrschaften für die Anliegen des Ortsbildschutzes sensibilisieren. Dabei gilt es zum Beispiel, die unterschiedlichen Ziele des Ortsbildschutzes und der Denkmalpflege sowie die entsprechende rechtliche Bedeutung der Schutzobjekte zu kennen und zu vermitteln. Es gilt ebenfalls, das ISOS sowie alle weiteren wichtigen Planungsgrundlagen zum Ortsbildschutz und zur Denkmalpflege für die Bauherrschaften leicht zugänglich zu machen.

Grundlagen erarbeiten und zur Verfügung stellen

Um die verschiedenen beteiligten (privaten) Akteurinnen und Akteure (Architektinnen und Architekten, Bauherrschaften, Eigentümerschaft etc.) fachlich beraten zu können, empfiehlt es sich für die Gemeinden, neben den bestehenden Grundlagen auch auf den Ort zugeschnittene Planungshilfen und Leitfäden zu erarbeiten, die die Eigentümerschaft/Architektinnen und Architekten auf das Thema aufmerksam machen und sie unterstützen. Das Vorgehen zur Berücksichtigung des Ortsbildschutzes bei der Projektierung ist in diesen Unterlagen aufzuzeigen. Dabei spielt es keine Rolle, ob die Beratung innerhalb der Verwaltung oder im Auftrag der Verwaltung von einer externen Fachperson oder einem externen Büro durchgeführt wird. Gerade kleinere Gemeinden sind aus Kapazitätsgründen auf die Erteilung externer Mandate angewiesen.

Strategische Planungsgrundlagen/Bild entwickeln

Den Gemeinden wird empfohlen, frühzeitig anhand einer räumlichen Gesamtschau eine Strategie zu skizzieren und ein «Bild» zu entwickeln, das zeigt, wo in der Gemeinde eine Entwicklung durch Verdichtung sinnvoll ist und welche Gebiete in ihrem Charakter mehrheitlich erhalten bleiben sollen. Anhand dieses übergeordneten und transdisziplinär erarbeiteten räumlichen Konzepts wird eine erste Interessenabwägung zwischen dem Ortsbildschutz und der angestrebten Verdichtung vorgenommen.⁵ Diese Gesamtschau kann mit dem Instrument des kommunalen Richtplans, eines räumlichen Entwicklungsleitbildes auf Stufe Gemeinde oder ähnlichen strategischen Planungsinstrumenten vorgenommen werden. Bei der Ermittlung der Interessen sind neben dem ISOS auch die kantonalen und kommunalen Inventare zu berücksichtigen, sodass eine ganzheitliche Betrachtung aus Sicht Ortsbildschutz sichergestellt ist. Für das Verdichtungsinteresse sind die Zielsetzungen und Vorgaben der übergeordneten Planungsinstrumente (z. B. kantonaler Richtplan oder regionaler Richtplan) massgebend. Die Städte und Gemeinden sollten die in den strategischen Planungsgrundlagen konzipierte «Vision» proaktiv an die involvierten privaten Akteurinnen und Akteure vermitteln.

⁵ ARE (2016). *ISOS und Verdichtung. Bericht der Arbeitsgruppe*. Bern.

ISOS in der Nutzungsplanung konkretisieren

Das ISOS soll auf kommunaler Stufe in der Nutzungsplanung konkretisiert und in diese übersetzt werden. Mit anderen Worten: Die Gemeinden sollen Zonenvorschriften unter Berücksichtigung der Erhaltungsziele des ISOS und der örtlichen Gegebenheiten sorgfältig formulieren, den Qualitätsaspekten Rechnung tragen und Verfahren aufzeigen, bei denen das Ortsbild in die Gesamtbetrachtung miteinbezogen wird. Zonenplan und Baureglement sollen neben der Ausscheidung von Schutzzonen und Freihaltezonen sowie von spezifischen Bauzonen mit entsprechenden Regeln, der punktuellen Erfordernis einer Sondernutzungsplanung oder anderen geeigneten Massnahmen auch konkrete Handlungsanweisungen und -empfehlungen zur Anwendung des ISOS festhalten. Dabei sollen insbesondere die Rollen der Akteurinnen und Akteure und die Abläufe im (Bewilligungs-) Verfahren klar und transparent dargestellt werden.

5.2 Empfehlungen an die Kantone

Stellenwert und Bedeutung des ISOS besser erklären

Das ISOS zeigt auf, was an einem Ortsbild wertvoll ist. Es ist weder eine absolute Schutzverfügung noch eine Planung. Das richtige Verständnis des ISOS und seiner Bedeutung als Bundesinventar ist essentiell. Die Kantone sollen das Bundesinventar besser positionieren: Den Akteurinnen und Akteuren muss z. B. klar sein, dass das ISOS ein Fachinventar ist und damit nicht das Resultat einer Interessenabwägung, sondern eine von vielen Grundlagen zur Interessenabwägung darstellt. Das Bundesinventar soll demnach nicht als zusätzliche, separate Anforderung kommuniziert werden. Es wird besser verstanden und akzeptiert, wenn es – mit weiteren bestehenden Planungsgrundlagen abgestimmt – in die Planungsinstrumente der Gemeinden einfließt. Die Kantone begleiten die Planungen der Gemeinden und genehmigen die Nutzungspläne. Sie haben somit einen entscheidenden Einfluss auf die sachgerechte Berücksichtigung des ISOS und tragen eine entsprechende Verantwortung. Deshalb sollen sie ihre Anstrengungen dahingehend verstärken, dass die Gemeinden, aber auch Beratungsbüros verstehen, welchen Spielraum sie bei der Anwendung des ISOS haben und wie sie diesen im Sinne einer qualitätsvollen Innenentwicklung optimal nutzen können. Wichtig ist in diesem Zusammenhang unter anderem auch, dass die Kantone auf die unterschiedliche Verbindlichkeit des ISOS hinweisen, abhängig davon, ob es sich um eine Bundesaufgabe oder eine kantonale/kommunale Aufgabe handelt, und erläutern, was dies konkret für die Verfahren und das richtige Vorgehen bedeutet.

Expertise und Grundlagen zur Verfügung stellen

Um die Berücksichtigung des ISOS bei Planungen zu verbessern, ist eine enge Zusammenarbeit zwischen dem Kanton bzw. den kantonalen Fachstellen für Ortsbildschutz und für Raumplanung und den Gemeinden notwendig. Die Kantone sollen eine aktive Rolle einnehmen und die Gemeinden in Form von Informationsveranstaltungen oder Beratungsgesprächen unterstützen. Weiter ist für die Gemeinden hilfreich, wenn der Kanton in Planungshilfen präzisiert, wie die Interessen des Ortsbildschutzes und der Verdichtung zielführend in die kommunale Planung integriert werden. Dabei empfiehlt sich seitens Kanton eine enge Abstimmung und Zusammenarbeit zwischen Raumplanungsfachstelle und Ortsbildschutz des Kantons. Das ISOS soll auch von Seiten Kanton sichtbar gemacht werden, indem es beispielsweise im kantonalen Geoportal integriert wird.

5.3 Empfehlungen an den Bund

Ortsbildschutz als Teil der Entwicklungsstrategie kommunizieren

Der Bund sollte den Mehrwert des frühen Einbezugs des Bundesinventars bei raumplanerischen Verfahren besser zur Geltung bringen. Das ISOS hilft bei der Planung, das Ortsbild in einer Gemeinde besser zu lesen. Es erlaubt, sich von der Betrachtung der einzelnen Parzelle loszulösen und den Raum in seiner Ganzheit zu verstehen. Die Relevanz des Ortsbildschutzes bei

Ortsentwicklungen sollte noch stärker verankert werden. Das ISOS soll noch intensiver in Richtung Anreizsystem für eine qualitätsvolle Innenentwicklung kommuniziert werden. Dazu gehört namentlich die Überwindung des falschen Gegensatzes: «Hier Ortsbildschutz, da Entwicklung» sowie die Anerkennung, dass Erhaltung, Pflege und Schutz der Ortsbilder auch als Entwicklungsstrategie gelten, die mit anderen Ansätzen (Energie, Klima, Landschaftsqualität, Biodiversität, Verkehr etc.) in Einklang gebracht werden können und sollen.

Wahrnehmung eines ISOS-Eintrags als Auszeichnung und Chance fördern

Ein Eintrag im ISOS wird häufig als Hindernis und nicht als Auszeichnung besonderer Qualitäten angesehen. Deshalb sollte der Bund zusammen mit den Kantonen bei den Gemeinden ein Bewusstsein schaffen, dass ISOS-Ortsbilder einen besonderen Wert haben, auf den man stolz sein kann. Die Aufnahme eines Ortsbilds ins ISOS ist eine Würdigung, keine Strafe. Die Förderung eines Austauschs zwischen den Gemeinden, die über ein oder mehrere ISOS-Ortsbilder verfügen, kann dazu beitragen, erfolgreiche Vorgehensweisen der Inwertsetzung (z. B. als Wohn- und Arbeitsstandort oder im Tourismus) zu verbreiten.

Verbindlichkeit und Spielraum besser aufzeigen

Die Verbindlichkeit des ISOS ist abhängig davon, ob es sich bei einem Projekt um eine kommunale/kantonale oder aber um eine Bundesaufgabe handelt. Bei kommunalen/kantonalen Aufgaben ist bei der Berücksichtigung des ISOS mehr Spielraum vorhanden als bei Bundesaufgaben. Alle betroffenen Akteurinnen und Akteure sollen das Gewicht und die Wirkung des ISOS je nach Art der Aufgabe kennen. Der Bund muss klar aufzeigen, welche Spielräume die Kantone und Gemeinden bei der Berücksichtigung des ISOS im Rahmen ihrer raumplanerischen Verfahren haben und wie sie diese Spielräume im Sinne einer qualitativ hochstehenden Innenentwicklung optimal nutzen können und sollen.

ISOS weiterentwickeln und Zielgruppe ausweiten

Der Bund soll im Rahmen der Weiterentwicklung des ISOS laufend überlegen, wie sich dieses im Hinblick auf die Verständlichkeit ggf. weiter optimieren oder vereinfachen lässt und wie neben dem Fachpublikum auch die Zielgruppen der Gemeinden, Architektinnen und Architekten sowie Bauherrschaften optimal bedient werden können. Wenn die Inhalte teilweise einfacher und umsetzungsorientierter dargestellt werden, kann die Bekanntheit und Akzeptanz dieser Grundlage erhöht werden. So können auch Nicht-Fachleute das ISOS besser verstehen.

Gute Beispiele bekannter machen und Erfahrungsaustausch fördern

Den Kantonen, Gemeinden und weiteren Akteurinnen und Akteuren der Innenentwicklung hilft es häufig, wenn sie anhand guter Beispiele darstellen und kommunizieren können, welche Lösungen andernorts gefunden wurden. Diese bieten Inspiration, um im eigenen Fall ein geeignetes Vorgehen oder gute Lösungen zu finden. Der Bund soll sich dafür einsetzen, dass die Sammlung guter Beispiele auf Plattformen wie z. B. densipedia.ch⁶ von EspaceSuisse weitergeführt und noch stärker bekannt gemacht wird. Weiter soll der Austausch zwischen den Kantonen gefördert werden, damit diese gegenseitig von ihren Erfahrungen bezüglich der Bedürfnisse der Gemeinden und deren Umgang mit dem Ortsbildschutz lernen können.

6 Massnahmen

Der Bund hat seit der Publikation des Berichts des Bundesrates vom 17. Januar 2018 in Erfüllung des Postulates 16.4028 Fluri «Schweizer Ortsbilder erhalten» verschiedene Massnahmen für die

⁶ [Die Schweizer Plattform für Innenentwicklung und Verdichtung | Densipedia](https://densipedia.ch)

verbesserte Umsetzung des Ortsbildschutzes bei der Innenentwicklung ergriffen und will dieses Ziel weiterverfolgen. Dazu gehören namentlich die folgenden Massnahmen:

Grössere Rechts- und Planungssicherheit

Das Ziel einer grösseren Rechts- und Planungssicherheit für Kantone und Gemeinden bei der Umsetzung des ISOS war in den letzten Jahren sowohl auf der politischen wie auf der fachlichen Ebene ein zentrales Thema. Vor dem Hintergrund einer häufig geäusserten Kritik wurde die knappe Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS; SR 451.12) aus dem Jahr 1981 totalrevidiert. Die neue Verordnung vom 13. November 2019 regelt die massgebenden Grundsätze der ins ISOS aufzunehmenden Objekte und trägt der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu den Artikeln 5 und 6 NHG Rechnung.

Als weitere Massnahme zur Klärung des Stellenwerts des ISOS und der weiteren Bundesinventare nach Artikel 5 NHG schlägt der Bundesrat im Rahmen des indirekten Gegenvorschlages zur Biodiversitätsinitiative vor, die mittelbare Berücksichtigungspflicht der Bundesinventare nach Art. 5 NHG für Kantone auf Gesetzesstufe – anstatt auf Verordnungsstufe wie bisher – zu regeln. Damit soll Transparenz geschaffen und die Umsetzung des ISOS erleichtert werden.

Verbessertes und gut verankertes Inventar

Das ISOS ist nicht abschliessend, sondern regelmässig zu überprüfen und zu bereinigen. 2018 wurde die zweite Revision des Bundesinventars in den Kantonen Graubünden und Genf in Angriff genommen. Zu diesem Anlass wurde die Aufnahmemethode aktualisiert⁷ und die Darstellungsweise an die GIS-Technologien angepasst. Das ISOS wurde gestrafft, vereinfacht und auch durch seine neue digitale Form wesentlich benutzerfreundlicher gemacht. Seit dem 1. Mai 2021 sind die ersten georeferenzierten Ortsbildaufnahmen auf dem Geoportal des Bundes⁸ und auf einem frisch erstellten ISOS-Geoportal⁹ zugänglich.

Das ISOS wird etappenweise, Kanton um Kanton revidiert. Folglich werden auf dem ISOS-Geoportal nach und nach die alten Ortsbildaufnahmen durch neue, georeferenzierte Daten ersetzt.

Förderung von Aus- und Weiterbildung

Um die Kenntnisse im Bereich ISOS zu stärken, bietet der Bund unterschiedliche Weiterbildungsformate an. Dazu gehören Publikationen (z. B. ISOS-Flyer, Faktencheck zum ISOS, Erläuterungen zur ISOS-Methode¹⁰), Videos¹¹, die Sammlung von relevanten Materialien (Umsetzungshilfen, Gutachten, Berichte, Gerichtssentscheide)¹² sowie punktuelle oder ständige Diskussionsforen wie Tagungen. Das BAK veranstaltet in Zusammenarbeit mit den Kantonen im Rahmen des neuen Revisionszyklus des ISOS spezifische Einführungen in die ISOS-Methode für die Kantons- und Gemeindefachleute und organisiert Informationsveranstaltung für die betroffenen Gemeinden. In diesen Veranstaltungen wird der Austausch zwischen Bund, Kanton und Gemeinden gefördert. Seit 2019 führt es zudem in Zusammenarbeit mit EspaceSuisse zweimal jährlich ein spezifisches Seminar zum ISOS¹³ durch, um ein besseres Verständnis und eine verbesserte Anwendung des Bundesinventars zu erreichen.

⁷ [ISOS-Methode \(admin.ch\)](#)

⁸ [map.geo.admin.ch – Thema ISOS Ortsbilder](#)

⁹ [GISOS \(admin.ch\)](#)

¹⁰ [Das ISOS in Kürze \(admin.ch\)](#) und [ISOS-Methode \(admin.ch\)](#)

¹¹ [ISOS-Videosammlung \(admin.ch\)](#)

¹² [Materialien \(admin.ch\)](#) und [Sammlung Gerichtssentscheide \(admin.ch\)](#)

¹³ [Weiterbildung in Raumplanung | EspaceSuisse](#) und [Formation en aménagement du territoire | EspaceSuisse](#)

Erweiterung des Beratungsangebots für die Kantone sowie für die Städte und Gemeinden

Auf Initiative der Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) erarbeiten zurzeit der Bund (ARE, BAK), die Kantone (BPUK), die Gemeinden (Schweizerische Gemeindeverband SGV) und die Städte (Schweizerische Städteverband SSV) einen Leitfaden zur Anwendung des ISOS mit konkreten Handlungsempfehlungen für Kantone, Städte und Gemeinden und deren Planungen. Der Leitfaden nimmt die Erkenntnisse der AG Po. Fluri auf und wird praxisnah und pragmatisch das Vorgehen bei der Berücksichtigung des ISOS erläutern. Er baut auf den bereits durchgeführten Arbeiten auf (z. B. von EspaceSuisse) und macht diese zentral greifbar. Das Dokument wird im Frühling 2022 veröffentlicht. Weiter bietet EspaceSuisse im Auftrag der Tripartiten Konferenz im Rahmen des «Impuls Innenentwicklung»¹⁴ Städten und Gemeinden Unterstützung bei der Siedlungsentwicklung nach innen an durch Beratung, gute Beispiele und Weiterbildung. Schliesslich sieht die Massnahme 17 der Interdepartementalen Strategie Baukultur¹⁵ die Etablierung eines Angebots an baukultureller Beratung für Gemeinden und Städte vor. Das BAK analysiert gerade mit den Gemeinden deren Bedarf¹⁶ und die möglichen konkreten Massnahmen. In diesem Zusammenhang wird auch die Umsetzung des Ortsbildschutzes thematisiert.

Förderung des Erfahrungsaustausches

Die von EspaceSuisse geführte Webplattform densipedia.ch soll Gemeinden und Städten bei der Entwicklung ihrer Siedlungen mit guten Beispielen und Know-how helfen. Die Plattform richtet sich an Gemeinderatsmitglieder, Bauverwalterinnen und Bauverwalter, Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer sowie sonstige Akteurinnen und Akteure der Raumplanung. Sie ist aber keine exklusive Nische von Fachleuten für Fachleute, sondern will das wichtige Fachthema Innenentwicklung allgemein verständlich darstellen. Wer etwas zu Innenentwicklung und Verdichtung wissen will, findet dort Antworten, Beispiele und Kontakte. Im Rahmen der ISOS-Seminare (siehe Kap. *Förderung von Aus- und Weiterbildung*) werden ebenfalls konkrete Beispiele analysiert und diskutiert. Der Austausch zwischen den Teilnehmenden fördert das bessere Verständnis des ISOS bei Verdichtungsvorhaben und somit eine qualitätsvolle Siedlungsentwicklung. Im Bereich der Qualität hat das BAK im Mai 2021 das Davos Qualitätssystem für Baukultur veröffentlicht, das erstmals konkrete Kriterien zur Beurteilung der umfassenden baukulturellen Qualität formuliert und damit einen wichtigen Beitrag zur Qualitätsdiskussion liefert.¹⁷ Weiter hat die Tripartite Konferenz den Dialog «Qualitätsvolle Innenentwicklung» lanciert, um die Zusammenarbeit zwischen staatlichen Akteuren auf allen drei Ebenen und nichtstaatlichen Akteuren zu intensivieren und eine qualitätsvolle Innenentwicklung zu fördern. Schliesslich besteht eine Idee, das Thema «Ortsbildschutz und Innenentwicklung» im Rahmen der nächsten Ideensammlung für die «Modelvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung» der nächsten Generation zur gegebenen Zeit (voraussichtlich 2025) einzubringen.

Bekanntheit und Wertschätzung stärken

Das ISOS enthält viele Orte mit grossem touristischem Potenzial. Um sie einheimischen wie ausländischen Ferienreisenden bekannter zu machen, haben Schweiz Tourismus und das BAK 2019 das Projekt «Verliebt in schöne Orte»¹⁸ lanciert. Das BAK und Schweiz Tourismus haben gemeinsam 20 Dörfer aus dem ISOS entlang der Grand Tour of Switzerland ausgewählt. Die ausgewählten Ortsbilder repräsentieren in typischer Weise eine Region und bieten ein kulturtouristisches Angebot. Auf seiner Website¹⁹ bietet Schweiz Tourismus inspirierende Porträts. Jede Ortschaft ist ausführlich und in einer einfachen Sprache beschrieben, ihre touristischen

¹⁴ [Impuls Innenentwicklung | EspaceSuisse](#)

¹⁵ [Strategie Baukultur \(admin.ch\)](#)

¹⁶ [Baukulturelle Beratung \(admin.ch\)](#)

¹⁷ [Acht Kriterien für eine hohe Baukultur \(davosdeclaration2018.ch\)](#)

¹⁸ [ISOS auf Grand Tour of Switzerland \(admin.ch\)](#)

¹⁹ [Verliebt in schöne Orte | Schweiz Tourismus \(myswitzerland.com\)](#)

Highlights und eine Auswahl an typischen Erlebnissen und Aktivitäten sind aufgelistet. Aufgrund seines Erfolgs wird das Projekt weitergeführt: 2022 werden 30 weitere Ortsbilder hinzugefügt und ein Bildband publiziert. Im Rahmen der Zusammenarbeit mit Schweiz Tourismus hat das BAK ISOS-Verkehrsschilder entwickelt, die allen Gemeinden, die über ein oder mehrere ISOS-Ortsbilder verfügen, zur Verfügung stehen.²⁰ Schliesslich organisiert das BAK auf Einladung der Kantone an den Europäischen Tagen des Denkmals (ETD) Führungen, die es erlauben, die hohen baukulturellen Qualitäten der Ortsbilder einem breiten Publikum nahezubringen.

7 Gute Beispiele

Schweizer Gemeinden zeigen bereits heute auf, dass es möglich ist, die Anliegen des Ortsbildschutzes und der Innenentwicklung zu vereinbaren und somit die geforderte hochwertige Siedlungsentwicklung umzusetzen. Gute Beispiele von Planungsinstrumenten und Planungsverfahren lassen sich auf verschiedenen Stufen finden:

7.1 Übergeordnete strategische Planung

Raumentwicklungsleitbild (REL), Stadt Aarau

Die Stadt Aarau soll 2030 rund 25'000 bis 30'000 Einwohnerinnen und Einwohnern (heute rund 20'000) und gut 30'000 Arbeitsplätzen (heute rund 26'500) ohne zusätzliche Einzonungen Raum bieten. Als Grundlage für die Revision der Allgemeinen Nutzungsplanung wurde deshalb ein Raumentwicklungsleitbild über die ganze Stadt erarbeitet. Dieses übergeordnete Konzept zeigt auf, welche Quartiere der Stadt sich für die Verdichtung eignen und welche weitgehend erhalten bleiben sollen. Für jedes Quartier wurden Ziele und Handlungsempfehlungen definiert. Als Grundlage für diese Einschätzung und Abwägung wurde auch das ISOS berücksichtigt und hatte einen hohen Stellenwert. Beispielsweise wurden Quartiere, die gemäss ISOS ein hohes Erhaltungsinteresse aufweisen, als «besonders wertvolle Quartiere» eingestuft.

Commission consultative d'urbanisme et d'architecture (CCUA), Stadt Lausanne

Die Stadt Lausanne beabsichtigt – nicht zuletzt aufgrund der Vorgaben des kantonalen Richtplans –, bis 2030 30'000 neue Einwohnerinnen und Einwohner aufzunehmen. Im Rahmen ihrer rasanten Entwicklung möchte sie Projekte fördern, die nicht nur technische, wirtschaftliche und regulatorische Kriterien erfüllen, sondern auch den Natur- und Ortsbildschutz sowie Klima- und Nachhaltigkeitsfragen miteinbeziehen. Um diese unterschiedlichen Kriterien bestmöglich zu berücksichtigen und in der Absicht, den Entscheidungsprozess gegen aussen zu öffnen, hat die Stadtregierung seit dem 1. Januar 2020 eine beratende «Kommission für Städtebau und Architektur» eingesetzt. Die Kommission setzt sich zusammen aus Fachleuten der Bereiche Städtebau, Architektur, Ortsbildschutz und Denkmalpflege. Ihre Hauptaufgabe ist es, Bauprojekte mit starker Auswirkung auf das Ortsbild unter qualitativen Aspekten zu beurteilen. Ziel der Stadtregierung ist es, Projekte zu genehmigen, die die bestehende Bebauung berücksichtigen und so gut wie möglich den Erwartungen der Bevölkerung und der betroffenen Fachleute entsprechen.

Ortsbauliche Abwägung, Stadt Zug und Arealentwicklungen in verschiedenen Kantonen

Als Basis für die Nutzungsplanrevisionen (Zug) sowie für Arealentwicklungen (Siebnen/Galgen, Baar, Glarus) hat die Fachhochschule Graubünden (FHGR) eine Methode zur transparenten Abwägung zwischen Ortsbildschutz und Innenentwicklung erarbeitet. Nach einer sorgfältigen Analyse der Veränderungen des Ortsbilds seit der letzten ISOS-Inventarisierung wird für jeden Ortsbildteil provisorisch ein neuer, objektiver Schutzwert ermittelt, der vom Erhaltungsziel des ISOS abweichen kann. In der Praxis haben sich gewisse Ortsbildteile mit hohem Erhaltungsziel stark verändert. Ihre

²⁰ [ISOS-Signalisierung](#)

Bedeutung für das Ortsbild hat heute entsprechend abgenommen. Andere Ortsbildteile mit weniger hohen Erhaltungszielen zeigen sich im Gegenteil heute als wichtige Elemente des Ortsbilds. Die Neueinschätzung des Erhaltungswertes dient als Grundlage für die nachfolgende Interessenabwägung. Einzelne Interessen werden einander gegenübergestellt und gewichtet. Hierbei werden bewahrende Aspekte (Ortsbildschutzzonen, Unterschutzstellungen, Empfindlichkeiten des Ortsbilds sowie der ermittelte neue Erhaltungswert) ebenso berücksichtigt wie verändernde Aspekte (Lage im Siedlungsgebiet, Verdichtungsbereiche, regionale entwicklungskonzeptionelle Interessen sowie lokale baukulturelle Aspekte). Ermittelt wird eine Empfehlung, ob der Ortsbildteil eher erhalten bleiben soll oder ob Veränderungen möglich sind. Auf dieser Basis können Diskussionen stattfinden und fundierte Entscheidungen getroffen werden.

7.2 Nutzungsplanung/Sondernutzungsplanung

Cahier des Charges, Stadt Delémont

Im sogenannten «Pflichtenheft» zeigt die Stadt Delémont auf, wie sich ihr Zentrum baulich entwickeln soll. Auf Basis einer detaillierten Stadtanalyse wurde für jede Parzelle, auf der eine bauliche Veränderung erwünscht ist, das Potenzial der baulichen Verdichtung abgeschätzt und dreidimensional visualisiert. Hinzu kommen Höhenangaben, Mantellinien und Pflichtbaulinien. Davon ausgehend hält das Pflichtenheft architektonische Leitplanken fest. Als Bestandteil der Bau- und Zonenordnung ist das Pflichtenheft grundeigentümergebunden. Architekturwettbewerbe sind vorgeschrieben. Werden die Vorgaben aus dem Pflichtenheft erfüllt, ist kein Sondernutzungsplan mehr erforderlich, was einen Anreiz für die Bauherrschaft darstellt.

Baumemorandum, Gemeinde Disentis

Das Instrument «Baumemorandum» wurde ursprünglich von der FHGR für die Gemeinde Disentis entwickelt. Seither sind daraus in Abhängigkeit der individuellen Rahmenbedingungen verschiedener Gemeinden diverse weitere Memoranden mit unterschiedlicher Charakteristik und Bearbeitungstiefe entstanden, die als Basis für die Interessenabwägung im Ortsbildschutzperimeter angewendet werden. Das Baumemorandum ist ein Gestaltungsleitfaden, bei dem nicht detaillierte Vorschriften und Vorgaben im Vordergrund stehen, sondern gestalterische Ordnungsprinzipien. Eine architektonische Analyse des Ortes in Bezug auf die markanten Merkmale wie Formen, Farben, Silhouetten, Materialien, Konstruktionen und Gebäudestellungen bildet die Grundlage. Abgeleitet aus der Analyse werden in Wort und Bild – mit Plandarstellungen, Grafiken und Fotos – Eigenschaften des untersuchten Ortsbilds aufgezeigt und Hinweise für die zukünftige Bautätigkeit gegeben. Für Architektinnen und Architekten, Bauherrschaften und Baubehörden dient das Baumemorandum als Orientierungshilfe bei Planungs- und Bewilligungsprozessen.

Workshopverfahren, Stadt Langenthal

Bei kleineren und mittleren Bauvorhaben in denkmalgeschützter Umgebung wartet die Stadt Langenthal nicht das Baugesuch ab, sondern bietet Architektinnen und Architekten sowie Bauherrschaften von Anfang an Workshops mit externen Expertinnen und Experten für Städtebau sowie Vertreterinnen und Vertretern der Gemeinde und der kantonalen Denkmalpflege an. Die offen und sachbezogen geführte Diskussion über ein eingereichtes Bauvorhaben und dessen räumliche Einordnung erstreckt sich in der Regel über vier Workshops. Gegenstand sind unter anderem die Abweichung von der baurechtlichen Grundordnung, die Erschliessung des Areals und die volumetrische und städtebauliche Setzung des Gebäudes.

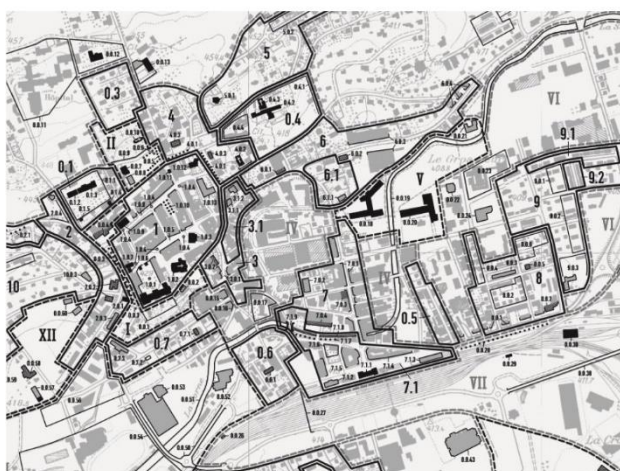
Anhang

EBP AG (2021). *Schweizer Ortsbilder erhalten. Erkenntnisbericht. Anwendung des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung ISOS bei Verdichtungsvorhaben*. Zürich.

Erkenntnisbericht

Anwendung des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung ISOS bei Verdichtungsvorhaben

22. Februar 2021



Projektteam

Andrea Meier
Valentina Grazioli
Laura Fischer
Lukas Beck

EBP Schweiz AG
Mühlebachstrasse 11
8032 Zürich
Schweiz
Telefon +41 44 395 16 16
info@ebp.ch
www.ebp.ch



Lukas Bühlmann
Bellaria Raumentwicklung
Münzrain 10
3005 Bern



Christian Wagner
Sandra Bühler
Fachhochschule Graubünden
Institut für Bauen im alpinen Raum
Pulvermühlestrasse 57
7000 Chur



Institut für Bauen im alpinen Raum

Inhaltsverzeichnis

1.	Ausgangslage und Zielsetzung	7
1.1	Ausgangslage	7
1.2	Zielsetzung	7
1.3	Grundlagen	8
2.	Vorgehen	8
3.	Fallbeispiele und spezifische Erkenntnisse	10
3.1	Aarau	11
3.2	Bussy	15
3.3	Delémont	18
3.4	Romanshorn	22
3.5	Scharans	25
3.6	Yverdon-les-bains	28
4.	Zusammenfassende Erkenntnisse	32
4.1	Innenentwicklung als anspruchsvolle Aufgabe	32
4.2	Kenntnis und Verständnis des ISOS	32
4.3	Zusammenspiel Ortsbildschutz und Denkmalschutz	33
4.4	Umsetzung des Ortsbildschutzes in kommunalen Raumplanungsinstrumenten und Verfahren	34
4.5	Interessenabwägung zwischen Innenentwicklung und Ortsbildschutz	37
4.6	Chancen und Hemmnis des ISOS für eine qualitätsvolle Innenentwicklung aus Sicht der Gemeinden	39
5.	Handlungsbedarf	40
5.1	Handlungsbedarf Gemeinden	40
5.2	Handlungsbedarf Kantone	41
5.3	Handlungsbedarf Bund	41
6.	Empfehlungen und Lösungsansätze	42
6.1	Übersicht Erfolgsfaktoren nach Planungsphasen	42
6.2	Empfehlung 1: Grundlagen zugänglich machen und Bauherrschaften sensibilisieren	43
6.3	Empfehlung 2: ISOS in der Nutzungsplanung umsetzen und Verfahren für Bauvorhaben in Ortsbildperimetern definieren	43

6.4	Empfehlung 3: Beratungsangebot für Bauherrschaften stärken / verbindlich machen	44
6.5	Empfehlung 4: Unterstützung der Gemeinden seitens Kantone	44
6.6	Empfehlung 5: Capacity Building	44
6.7	Empfehlung 6: ISOS Weiterentwickeln und Zielgruppe ausweiten	45
6.8	Empfehlung 7: Gute Beispiele bekannter machen und Erfahrungsaustausch fördern	45

Das Wesentliche in Kürze

Ziele und Vorgehen

Sowohl die Erhaltung der Schweizer Ortsbilder als auch die Siedlungsentwicklung nach Innen sind Ziele von höchster Priorität und führen gleichzeitig zu raumplanerischen Herausforderungen auf allen Staatsebenen. Gemeinden, Kantone und Bund sind regelmässig mit der Frage konfrontiert, wie sich Ortsbildschutz und Siedlungsentwicklung nach innen vereinbaren lassen und wie das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung ISOS im Rahmen von Verdichtungsprojekten angewendet werden kann.

Ortsbildschutz und
Innenentwicklung –
Ziele mit Konflikt-
potential

Die vorliegende Studie entstand im Rahmen des Auftrages, den der Bundesrat 2018 in seinem Bericht in Erfüllung des Postulates 16.4028 Fluri "Schweizer Ortsbilder erhalten" dem Eidgenössische Departement des Innern (EDI) und dem Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) erteilte. Das Ziel der Studie ist, am Beispiel von ausgewählten Gemeinden und Verdichtungsprojekten zu untersuchen, wie das ISOS im Rahmen einer qualitätsvollen Siedlungsentwicklung nach innen zielführend angewendet werden kann und welche Herausforderungen sich dabei stellen.

Ausgangslage und
Zielsetzung

Basierend auf der Analyse von sechs Fallbeispielen wurden Erkenntnisse gewonnen, welche die Formulierung von Handlungsbedarf sowie ersten Lösungsansätzen und Empfehlungen ermöglichten. Letztere werden als Grundlage für die Diskussion in der Arbeitsgruppe Po. Fluri dienen, welche von den federführenden Bundesämtern für Kultur und Raumentwicklung eingesetzt wurde. Als Fallbeispiele wurden von der Arbeitsgruppe folgende sechs Ortsbildern von nationaler Bedeutung gewählt: Aarau, Bussy, Delémont, Romanshorn, Scharans und Yverdon-les-Bains.

Vorgehen

Erkenntnisse

Die seit dem Inkrafttreten des teilrevidierten Raumplanungsgesetzes stärker eingeforderte Innenentwicklung ist eine anspruchsvolle Aufgabe für die Gemeinden. Noch nicht alle verfügen über eine strategische Planungsgrundlage (räumliches Entwicklungsleitbild, kommunaler Richtplan o.ä.), welche frühzeitig eine erste Interessenabwägung zwischen Ortsbildschutz und Innenentwicklung vornimmt. Bereits gibt es aber gute Beispiele für klare planerische Vorgaben, die aufzeigen, wie auch in einem schützenswerten Ortsbild Innenentwicklung erfolgen kann.

Innenentwicklung
als anspruchsvolle
Aufgabe

Obwohl die Sensibilität für Ortsbildschutzanliegen in den letzten Jahren gestiegen ist, variieren Kenntnis und Verständnis des ISOS sowohl bei den Gemeinden als auch bei den privaten Bauherrschaften stark. Auf Gemeindeebene hängt dies insbesondere von dem in der Verwaltung vorhandenen Fachwissen und den personellen Ressourcen ab. Bei privaten Bauherrschaften sind die Verfügbarkeit der Unterlagen, die Unterstützung seitens Gemeinde sowie die Umsetzung des ISOS in der kommunalen Nutzungsplanung ausschlaggebend.

Kenntnis und Ver-
ständnis des ISOS

Weiter sind das Verständnis für die unterschiedlichen Anliegen des Ortsbild- und Denkmalschutzes und die unterschiedliche rechtliche Bedeutung der Schutzobjekte in der Zusammenarbeit zwischen den Projektverfassenden und der Gemeinde eine Herausforderung.

Verwechslung von Ortsbildschutz und Denkmalschutz

Für die Umsetzung des Ortsbildschutzes in den kommunalen Planungsinstrumenten ist insbesondere die Nutzungsplanung von Bedeutung. Die Erhaltungsziele des ISOS werden darin konkretisiert und grundeigentümerverbindlich umschrieben und so zu einer wichtigen Beurteilungsgrundlage im Baubewilligungsverfahren. Kommunale Richtpläne spielen insofern eine wichtige Rolle, als sie die Grundlage für die Erarbeitung der Nutzungsplanung sind. Die Art und Weise, wie der Ortsbildschutz in den kommunalen Instrumenten umgesetzt wird, variiert je nach Gemeinde aufgrund der unterschiedlichen kantonalen Vorgaben und Grundlagen. Qualifizierende Verfahren werden selten verlangt, obwohl es insbesondere für konfliktträchtige Vorhaben ein sinnvolles Instrument wäre. Neben der klassischen Nutzungsplanung haben verschiedene Gemeinden innovative Instrumente und Verfahren entwickelt, die zu einer besseren Berücksichtigung des ISOS beitragen. Zusätzlich zur Umsetzung des ISOS in den Planungsinstrumenten ist auch die Definition der Prozesse und die Klärung der Rolle und Zusammenarbeit zwischen allen involvierten Akteuren sehr wichtig.

Umsetzung des Ortsbildschutzes in kommunalen Raumplanungsinstrumenten und Verfahren

Die Erarbeitung von strategischen Planungsinstrumenten und die Nutzungsplanung sind die zentralen Momente, in denen die Interessenabwägung zwischen Innenentwicklung und Ortsbildschutz stattfindet. Dialog und Zusammenarbeit zwischen allen relevanten Akteuren sind für die Erarbeitung von Verdichtungsprojekten, die sich im Ortsbild einpassen, besonders wichtig. So stehen grosse Innenentwicklungsprojekte, in denen die Gemeinde von Anfang an involviert ist, seltener in Konflikt mit dem Ortsbildschutz als kleine Projekte von privaten Bauherren, welche erst im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens das Gespräch mit der Gemeindeverwaltung suchen oder das Baugesuch gar ohne vorherige Beratung einreichen. Über Beratungsangebote kann die Gemeinde die Bauherrschaften für das Thema Ortsbildschutz sensibilisieren und mit Fachwissen bei der Umsetzung und Anwendung der Ortsbildschutzvorschriften unterstützen.

Interessenabwägung zwischen Innenentwicklung und Ortsbildschutz

Grundsätzlich erkennen die untersuchten Gemeinden im ISOS primär Chancen für den Erhalt und die Weiterentwicklung von Ortsbildern und sehen das Inventar als eine wichtige Grundlage für die Interessenabwägung. Gemeinden, welche das Inventar als absolute Vorgabe verstehen und unflexibel anwenden, sehen es jedoch eher als Hemmnis für die Innenentwicklung.

ISOS als Chance oder Hemmnis für eine qualitätsvolle Innenverdichtung

Handlungsbedarf und Empfehlungen

Damit das ISOS die gewünschte Wirkung tatsächlich erzielen kann und damit es richtig eingesetzt und angewendet wird, gibt es aus Sicht der Autorinnen und Autoren Handlungsbedarf auf allen Staatsebenen. Basierend auf dem erkannten Handlungsbedarf wurden folgende sieben Empfehlungen formuliert.

Handlungsbedarf für Gemeinden, Kantone und Bund

Die Gemeinden sollen sich selber genau über den Stellenwert und die Bedeutung des ISOS informieren und die Bauherrschaften für die Anliegen des

Empfehlung 1

Ortsbildschutzes sensibilisieren sowie Grundlagen für dessen Umsetzung zur Verfügung stellen. Die Kantone sollen die Gemeinden darin unterstützen.

Das ISOS soll auf kommunaler Stufe in der Nutzungsplanung konkretisiert und übersetzt werden. Die Zonenvorschriften sind unter Berücksichtigung der Schutzziele des ISOS und der örtlichen Gegebenheiten sorgfältig zu formulieren und die Verfahren sind genau zu definieren. In der Bau- und Nutzungsordnung ist etwa festzuhalten, wie die Interessenabwägung im Ortsbildperimeter erfolgen soll. Weiter wird den Gemeinden empfohlen, für potenziell konfliktträchtige Vorhaben im Ortsbildperimeter Sondernutzungsplanungen oder Konkurrenzverfahren vorzuschreiben. Die Abläufe sind den verschiedenen Akteuren proaktiv zu kommunizieren.

Empfehlung 2

Den Gemeinden wird empfohlen, den Bauherrschaften eine frühzeitige Beratung durch eine Fachperson anzubieten. Zusätzlich können Planungshilfen und Leitfäden erarbeitet oder Fachveranstaltungen durchgeführt werden.

Empfehlung 3

Die Kantone sollen die Gemeinden mittels Beratung und ggf. durch die Erarbeitung von Planungshilfen stärker unterstützen, den Ortsbildschutz in der kommunalen Planung zu integrieren. Insbesondere die Integration des ISOS in die kantonalen Geoportale wäre wünschenswert.

Empfehlung 4

Dem Bund wird empfohlen, im Rahmen der Weiterentwicklung des ISOS zu überlegen, wie sich dieses im Hinblick auf die Verständlichkeit ggf. weiter optimieren oder vereinfachen lässt und wie neben dem Fachpublikum auch die Zielgruppen der Gemeinden und Bauherrschaften optimal bedient werden können.

Empfehlung 5

Den Kantonen und dem Bund wird empfohlen, mehr in den Aufbau und die Vermittlung von Fachknowhow zu investieren. Die Gemeinden, müssen den Stellenwert des Inventars genau kennen und wissen, wie es anzuwenden ist. Dazu ist eine engere Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und den Gemeinden erforderlich.

Empfehlung 6

Schliesslich wird dem Bund empfohlen, die Sammlung guter Beispiele auf der Plattform densipedia (www.densipedia.ch) von Espace Suisse weiterzuführen und diese noch stärker bekannt zu machen. Auch der Austausch zwischen den Kantonen bezüglich der kommunalen Herausforderungen und Lösungen bei der Interessenabwägung zwischen Innenentwicklung und Ortsbildschutz ist zu fördern.

Empfehlung 7

1. Ausgangslage und Zielsetzung

1.1 Ausgangslage

Die Erhaltung der Schweizer Ortsbilder als Teil des kulturellen Erbes und der Lebensqualität ist eine wichtige Aufgabe, die auf Bundesebene in der Verfassung verankert ist und auf kantonaler und kommunaler Ebene mit verschiedenen Gesetzen und Instrumenten umgesetzt wird. Ebenfalls in der Bundesverfassung verankert ist das Ziel der haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes. Die Innenentwicklung ist dabei eine grosse Herausforderung und ein wichtiges Ziel auf allen Staatsebenen. Die Aufgabe wird aufgrund zunehmender Ansprüche und hoher Anforderungen immer komplexer. Aus diesem Grund sind Gemeinden und Kantone regelmässig mit der Frage konfrontiert, wie sich Ortsbildschutz und Siedlungsentwicklung nach innen vereinbaren lassen und wie das ISOS im Rahmen von Verdichtungsprojekten angewendet werden kann.

Zwei Verfassungsziele:
Erhaltung Schweizer Ortsbilder und Siedlungsentwicklung nach innen

Diese Frage beschäftigt auch die nationale Politik. 2016 reichte Nationalrat Kurt Fluri das Postulat «Schweizer Ortsbilder erhalten» ein, das in der Folge überwiesen wurde.

Postulat 16.4028
Fluri

In seinem Bericht vom 17. Januar 2018 in Erfüllung des Postulates erteilte der Bundesrat dem Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) und dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) den Auftrag unter Einbezug weiterer Partner im Rahmen der Revisionsarbeiten des ISOS aufgrund aktueller Beispiele, Empfehlungen zur Umsetzung des ISOS bei Verdichtungsprojekten zu entwickeln. Die Empfehlungen sollen aufzeigen, wie mit den Qualitäten der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung bei der Siedlungsentwicklung nach innen umgegangen werden kann und Beispiele zu Prozessen, Verfahren und Instrumenten darlegen, mit deren Hilfe die entsprechenden Planungen erfolgreich umgesetzt werden können. Die Vereinbarkeit von Ortsbildschutz und Siedlungsentwicklung nach innen soll auf diese Weise anhand konkreter Beispiele vertieft und allfälliger Handlungsbedarf bezüglich Erhebung und Anwendung von ISOS geprüft werden. Das Bundesamt für Kultur (BAK) und das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) wurden mit der Erarbeitung der Empfehlungen beauftragt und setzten dafür eine Arbeitsgruppe ein (Arbeitsgruppe Po. Fluri). Sie werden dabei von einem externen Fachteam, bestehend aus Mitarbeitenden des Büros EBP, Lukas Bühlmann von Bellaria Raumentwicklung und Mitarbeitenden der Fachhochschule Graubünden unterstützt.

Politischer Auftrag:
Empfehlungen zur Umsetzung des ISOS bei Verdichtungsprojekten

1.2 Zielsetzung

Das Ziel des Auftrags besteht darin, am Beispiel von ausgewählten Gemeinden und Verdichtungsprojekten zu untersuchen, wie das ISOS im Rahmen einer qualitätsvollen Siedlungsentwicklung nach innen angewendet werden kann. Es gilt zu verstehen, mittels welcher Prozesse qualitätsvolle Verdichtungsprojekte in einem ISOS-Ortsbild entstehen können. Weiter sollen Schwierigkeiten in der Anwendung des ISOS, der bestehende Handlungsbedarf sowie mögliche Lösungsansätze aufgezeigt werden. Daraus abgeleitet werden Empfehlungen zur Anwendung und Umsetzung des ISOS bei

Untersuchung von Fallbeispielen, um einen erfolgreichen Umgang mit dem ISOS bei Verdichtungsprojekten aufzuzeigen

Verdichtungsprojekten, die sich einerseits an die Kantone und Gemeinden, andererseits an den Bund richten.

1.3 Grundlagen

Die Erkenntnisse, die in der vorliegenden Studie formuliert werden, beruhen einerseits auf der bereits erwähnten Analyse von sechs Fallbeispielen. Andererseits stützen sie sich auf weitere relevante Publikationen und Best-Practice Beispiele.

Grundlagen für die Formulierung der Erkenntnisse

Mit dem Bericht «ISOS und Verdichtung» (Bundesamt für Raumentwicklung, 2016) schildert eine Arbeitsgruppe des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) die Interessenskonflikte und die Herausforderungen der Abstimmung von Ortsbildschutz und Verdichtung. Grosse Bedeutung hat dabei der Aspekt der Interessenabwägung. Ebenfalls zeigt der Bericht den Kantonen Möglichkeiten auf, die Umsetzungsschwierigkeiten der Siedlungsentwicklung nach Innen in ISOS-Ortsbildern zu lösen.

Bericht «ISOS und Verdichtung»

Die Arbeitshilfe «Ortsbildschutz und Verdichtung» von Espace Suisse (2018) versucht anhand von Fallbeispielen zu erläutern, welcher Spielraum bei der Beurteilung von Vorhaben in ISOS-Ortsbildern besteht. Weiter zeigt die Arbeitshilfe auf, wie die Schutzziele in den Raumplanungsinstrumenten auf Gemeindeebene verankert werden können.

Arbeitshilfe «Ortsbildschutz und Verdichtung»

Weiter sind die von der Stadt Zug veröffentlichten Gestaltungshandbücher für die Ortsbildschutzzonen *Gartenstadt* und *Oberwil* zu erwähnen.

Gestaltungshandbücher Stadt Zug

Ein mögliches Vorgehen zur Interessenabwägung zwischen Innenentwicklung und Ortsbildschutz zeigt die Methode *Ortsbauliche Abwägung* der Fachhochschule Graubünden.

Methode zur ortsbaulichen Abwägung

2. Vorgehen

In Absprache mit der Projektträgerschaft wurden sechs Gemeinden mit Ortsbildern von nationaler Bedeutung als zu untersuchende Fallbeispiele definiert: Aarau, Bussy (Gemeinde Estavayer), Delémont, Romanshorn, Scharans und Yverdon-les-Bains. Mit dieser Auswahl wird der Vielfalt an Schweizer Ortsbildern Rechnung getragen. Die Fallbeispiele decken verschiedene Regionen sowie unterschiedliche Siedlungstypologien und -charakteristika ab. So handelt es sich bei Bussy und Scharans um kleinere Dörfer, bei Aarau, Delémont, Romanshorn und Yverdon-les-bains um Städte mittlerer Grösse, mit Quartieren, welche im Bestand verdichtet werden. Im Weiteren handelt es sich um Gemeinden, in denen aktuell oder in den letzten Jahren spannende Verdichtungs- oder Planungsvorhaben stattgefunden haben. In Absprache mit den Gemeinden wurden exemplarische Planungsvorhaben oder Verdichtungsprojekte ausgewählt, welche ISOS-Perimeter mit den Erhaltungszielen «A», «B» oder «a» tangieren. Von Interesse sind sowohl besonders erfolgreiche als auch besonders konfliktträchtige Vorhaben. Für diese Beispiele wurde vertieft untersucht, wie eine Interessenabwägung zwischen Innenentwicklung und der Erhaltung von ISOS-Ortsbildern erfolgte.

Auswahl Fallbeispiele in sechs Gemeinden

Es ist an dieser Stelle festzuhalten, dass sich aufgrund der kleinen Anzahl Gemeinden, die genauer untersucht wurden, nicht alle Fragen abdecken lassen und sich die Erkenntnisse nicht ohne weiteres für alle Gemeinden / Kantone verallgemeinern lassen. So kann es sein, dass sich etwa in grossen Städten mit besonders hohem Entwicklungsdruck zusätzliche Herausforderungen stellen. Trotzdem lassen sich interessante Erkenntnisse gewinnen, welche sich bis zu einem gewissen Grad auf ähnliche Gemeinden übertragen lassen (vgl. Kapitel 4).

Nicht repräsentative Stichprobe

In den sechs Gemeinden wurden Fokusgruppeninterviews mit den Verantwortlichen seitens der Gemeinde geführt. Teilweise nahmen zudem verwaltungsexterne Fachexpertinnen und -experten teil. Damit im Rahmen der Interviews offen über Prozesse und allfällige Konflikte gesprochen werden konnte, wurde auf den Beizug weiterer Akteure wie Grundeigentümer oder Investoren verzichtet.

Fokusgruppeninterviews

Anhand von Leitfragen wurden die Interviews auf das Thema «Planung und die Innenentwicklung im Ortsbild» fokussiert. Es wurden Fragen zu folgenden Themen gestellt:

Leitfragen

- Bedeutung von Ortsbildschutz und Innenentwicklung in der Gemeinde
- Kenntnis, Umgang und Akzeptanz des ISOS seitens der Akteure
- Relevante Akteure der Innenentwicklung in der Gemeinde
- Förderung einer qualitätsvollen Innenentwicklung und Verankerung des ISOS mittels raumplanerischer Instrumente der Gemeinde
- Durchführung der Interessenabwägung
- Konflikte zwischen Innenentwicklung und ISOS sowie Möglichkeiten diese zu minimieren
- Generelle Schwierigkeiten im Umgang mit dem ISOS
- Erfolgsfaktoren und Handlungsbedarf für den künftigen Umgang mit dem ISOS im Zuge der inneren Verdichtung

Die Interviews wurden in einem ausführlichen Protokoll festgehalten und von den Interviewpartnerinnen und Interviewpartnern genehmigt. In einem nächsten Schritt wurde das Material auf das Wesentliche reduziert, vergleichbar gemacht und es wurden Schlüsselthemen gebildet. Dieses Vorgehen erlaubte gleichzeitig einen Fokus auf die vordefinierten Themen/Fragestellungen sowie eine Offenheit für die Identifikation neuer Themen.

Auswertung und Analyse

Aus der Analyse der Fallbeispiele wurden Erkenntnisse (Kapitel 4) gewonnen zu den Planungsinstrumenten und Verfahren auf kommunaler Ebene sowie zu den relevanten Akteuren und zur Art der Interessenabwägung zwischen Ortsbildschutz und Innenentwicklung. Weiter wurden typische Erfolgsfaktoren sowie Hindernisse und Schwierigkeiten im Zusammenspiel zwischen Verdichtung und Ortsbildschutz eruiert.

Erkenntnisse

Auf Basis der Erkenntnisse hat das Autorenteam den aus seiner Sicht bestehenden Handlungsbedarf (Kapitel 5) sowie erste Lösungsansätze und Empfehlungen (Kapitel 6) formuliert. Diese dienen als Grundlage für die Diskussion in der Arbeitsgruppe Fluri.

Handlungsbedarf und Empfehlungen

3. Fallbeispiele und spezifische Erkenntnisse

Für die beiden Dörfer Bussy und Scharans wurde je ein Vorhaben, für die vier grösseren Gemeinden Aarau, Delémont, Romanshorn und Yverdon-les-bains je zwei Vorhaben vertieft untersucht. Im Fall von Aarau, Romanshorn und Yverdon-les-Bains wurden Revisionen der kommunalen Planungsinstrumente als «Verdichtungsvorhaben» betrachtet. Mit der Erarbeitung dieser Instrumente werden auf Gemeindeebene die Entscheide über das Ausmass der wünschenswerten und ortsbildverträglichen Verdichtung und die dafür geeigneten Gebiete getroffen.

Die folgenden Kapitel fassen die wesentlichen Inhalte der Interviews sowie die daraus gewonnenen spezifischen Erkenntnisse für jedes Fallbeispiel zusammen. Dabei werden die Einschätzungen aus Sicht der Gemeinden wiedergegeben.

3.1 Aarau



Abbildung 1: Abbildung der Gartenstadtquartiere aus dem Raumentwicklungsleitbild Aarau von 2014

Kurzbeschreibung Ortsbild

Allgemeine Informationen	Kanton:	Aargau			
	Gemeinde:	Aarau			
	Wohnbevölkerung:	21'773 ¹ Personen			
	Fläche:	1'233 ² ha (608 ha Siedlungsfläche)			
	Bevölkerungsdichte:	0.04 ha = 408 m ² / Einwohner			
ISOS	Einstufung:	Stadt	☒	☒	Lagequalität
	Letzte Überprüfung:	1986	☒	☒	Räumliche Qualitäten
	1. Fassung:	1978	☒	☒	Architekturhistorische Qualitäten
	Beschreibung:	Altstadt auf einem Felskopf, markante Ansicht der Stadtsilhouette von der Flussseite her. Klar eingefasste Gassenräume in der Alt- und Vorstadt mit repräsentativen Bauten, interessante Raumbzüge und Gassenkreuze. Gut erhaltene mittelalterliche Stadt mit klar erkennbaren Aufbauphasen. ³			

Relevante raumplanerische Instrumente

Kantonale Instrumente zum Denkmal- und Ortsbildschutz	— Kantonaler Richtplan (2017)
	— Inventar der kantonalen Schutzobjekte
Kommunale Instrumente zum Ortsbildschutz und zur Innenentwicklung	— Raumentwicklungsleitbild (REL) (2014)
	— Kommunalen Gesamtplan Verkehr (2016)
	— BNO (Gesamtrevision 2019; teilweise noch in Überarbeitung)
	— Gartenstadtquartiere Aarau: Richtlinien für Bauvorhaben (seit 2012 behördenverbindlich; 2019 abgelöst durch grundeigentümergebundene Umsetzung in BNO)
	— Kommunales Bauinventar (2015)
	— Kommunales Inventar der historischen Gärten und Anlagen (2015)
	— Freiraumkonzept (2010)

¹ Bundesamt für Statistik (2019): Ständige Wohnbevölkerung nach institutionellen Gliederungen, Geburtsort und Staatsangehörigkeit. Statistik der Bevölkerung und der Haushalte. Bern.

² Bundesamt für Statistik (2004/09): Arealstatistik der Schweiz. Bern.

³ Eigene Zusammenfassung EBP aus Dokument ISOS Aarau 1986.

Umsetzung ISOS in den kommunalen Instrumenten

Kommunales Bauinventar: Im Bauinventar sind Objekte und Ensembles geschützt. Die Schutzziele und der Umgang mit den inventarisierten Gebäuden sind in der BNO definiert. Beim Ensembleschutz geht es um die räumliche Einordnung/Gesamtwirkung. Die Ensembles sind im Zonenplan sichtbar (Zone «Ensemble»), entsprechen aber nicht 1:1 dem ISOS (ISOS hat eine Gesamtsicht über das Ortsbild, die Ensembles sind kleine Zonen). Im Rahmen der BNO-Revision soll eine «Inventarlösung» mittels einer separaten Teilrevision verankert werden, die sich von der Idee, einzelne Schutzobjekte aufzulisten, distanziert.

Raumentwicklungsleitbild: Einige ISOS-Perimeter sind als «wertvolle Quartiere» erwähnt.

Nutzungsplanung: Das ISOS war eine Grundlage für die BNO-Erarbeitung und wurde mit der «Zone Gartenstadt», «Zone Altstadt», «Zone Ortskern Rohr» und «Zone Ensemble» verankert. Ausserdem enthält die BNO einen «Ästhetikparagraphen» (Paragraph 56), der die Beurteilungskriterien für die Einordnung ins Orts-, Quartier- und Strassenbild definiert. Die Vorschriften für die «Zone Gartenstadt» konkretisieren die «Richtlinien für Bauvorhaben in der Gartenstadt». Die Richtlinien beruhen auf Qualitätskriterien, die im Rahmen einer Ortsbildstudie definiert wurden. Nicht alle 17 ISOS-Perimeter wurden als spezielle Zonen in der BNO gesichert. Die Begründung wird im zur BNO-Revision zugehörigen Erläuterungsbericht ausgeführt.⁴ Das ISOS ist in der BNO nicht explizit erwähnt, wird aber in den Vorschriften berücksichtigt.

Akteure und Verfahren

Relevante Akteure

Stadt(-verwaltung): Sie ist für die Erarbeitung der raumplanerischen Instrumente und das Baubewilligungsverfahren zuständig. Die Verwaltung triagierte die Projekte, weist sie gegebenenfalls der zuständigen Fachkommission zu, die Kommission macht eine Empfehlung und der Stadtrat entscheidet. Verwaltungsintern gibt es keinen Fachspezialisten für Denkmalschutz.

Altstadtkommission: Die vom Stadtrat gewählte Fachkommission beurteilt Baugesuche in der Altstadt. Die kantonale Denkmalpflege ist ebenfalls in der Kommission vertreten.

Stadtbildkommission: Die vom Stadtrat gewählte Fachkommission besteht aus acht unabhängigen Mitgliedern: Fünf Architekt*innen, ein Landschaftsarchitekt, ein Rechtsanwalt und zwei Vertreter*innen aus der Bevölkerung. Es ist ihre Aufgabe, Baugesuche in der Gartenstadt sowie weitere städtebaulich relevante Projekte auf dem ganzen Stadtgebiet zu begutachten.

Stadtrat: Der Stadtrat wählt die Mitglieder der beiden Fachkommissionen und entscheidet über die Baugesuche.

Baubewilligungsverfahren

Die Gemeindeverwaltung entscheidet, ob ein Projekt der Stadtbildkommission oder Altstadtkommission weitergeleitet werden soll. Die Gesuchstellenden können das Projekt im Austausch mit der Kommission und der Gemeinde so lange überarbeiten, bis es nach Ermessen der Kommission bewilligungsfähig ist.

Innenentwicklung vs. Ortsbildschutz

Kenntnis und Stellenwert des ISOS

Gemeinde: Das ISOS hat einen grossen Stellenwert. Es wurde im Raumentwicklungsleitbild und in der Nutzungsplanung berücksichtigt. Es ist eine wichtige Grundlage für Sondernutzungsplanungen (siehe *Vertiefung exemplarischer Verdichtungsprojekt(e) bzw. Planungsvorhaben*, Beispiel II Arealentwicklung Kaserne) und für Projekte, die «in Erfüllung einer Bundesaufgabe» erfolgen (ENHK und EKD). Ausschlaggebend für das Umdenken war ein Entscheid des Verwaltungsgerichts: In einem Konflikt zwischen den Nutzungsmöglichkeiten gemäss BNO und dem Ortsbildschutz wurde der Ortsbildschutz höher gewichtet.

Bauherrschaften: Da das ISOS eine von vielen Grundlagen ist, hat es für die Bauherrschaften einen kleinen Stellenwert. Sie orientieren sich primär an der BNO.

Konflikte

Die Innenentwicklung findet in drei grossen Entwicklungsgebieten (Torfeld Nord, Torfeld Süd und Telli Ost), im Rahmen mehrerer Arealentwicklungen und bei zahlreichen Einzelprojekten statt. Ausser den genannten Entwicklungsgebieten gibt es wenige Grossprojekte, bei denen die Innenentwicklung im Konflikt mit dem ISOS steht. Seit Anfangs der 2000-er Jahre wurden vermehrt Baugesuche im Bereich der Gartenstadt eingereicht, die dem ISOS widersprachen.

⁴ siehe Kapitel 2.3.1 «Umsetzung ISOS» in Gesamtrevision der allgemeinen Nutzungsplanung, Planungsbericht nach Art. 47 RPV, vom Stadtrat verabschiedet: 10. Dezember 2018

Aus diesem Grund wurden die Ortsbildstudie und die Richtlinien für Bauvorhaben in den Gartenstadtquartieren erarbeitet. Im Baubewilligungsverfahren kommt es dennoch immer wieder zu Konflikten. Vor allem, weil die Anwendung resp. Einhaltung des Ästhetikparagraphen für die Bauherrschaften schwierig ist: Seine Formulierung «Einordnung in ein heterogenes Umfeld» ist unklar – häufig hilft die Stadtbildkommission bei der projektspezifischen Begründung resp. Argumentation im Rahmen der Beratung oder des Baubewilligungsverfahrens.

Umgang mit Konflikten — Beteiligungsveranstaltungen mit Interessenvertretern (auch des Ortsbildschutzes) bei Arealüberbauungen (fakultativ)
— Bauberatung für Grundeigentümerschaften und Architekt*innen; das Angebot wird vor allem von lokalen Akteuren genutzt, weniger von Akteuren ausserhalb der Stadt

Interessenabwägung Die Interessenabwägung fand erstens auf strategischer Ebene im Rahmen der Erarbeitung des Raumentwicklungsleitbildes statt (Unterscheidung von Entwicklungsquartieren und ruhigen Wohnquartieren). Zweitens fand sie im Rahmen der Revision der parzellenscharfen und grundeigentümerverbindlichen BNO statt. Die Interessenabwägung ist im REL implizit ablesbar und im Erläuterungsbericht der BNO-Revision dokumentiert (Kapitel «Verdichten am richtigen Ort und massgeschneidert», sowie «Umsetzung ISOS»). Der Perimeter der Gartenstadt in der BNO ist grösser als der Perimeter der Gartenstadt im ISOS.

Einschätzung der Gemeinde

ISOS als Chance oder Hindernis? **Chancen:**
— Bei Arealüberbauungen: wichtig für die Gesamtbetrachtung
— Gute Grundlage für den Schutz der Gebäude, bei schützenswerten Einzelgebäuden spielt der kantonale Denkmalschutz oft eine grössere Rolle als das ISOS

Handlungsbedarf **Gemeinde:**
— Zusammenarbeit Stadtrat und Stadtbildkommission: Die Entscheidungskompetenzen der Stadtbildkommission und die Verbindlichkeiten ihrer Beurteilungen sind zu klären.
— Prüfung einer Verkleinerung der Stadtbildkommission (fünf anstatt acht Mitglieder, dafür besser bezahlt) und Stärkung der Verbindlichkeit ihrer Arbeit
Kanton:
— Kantonaler Kreisplaner und kantonaler Denkmalpfleger sollten weiterhin Ansprechpersonen für die Stadt sein. Die enge Zusammenarbeit und die Beratung zum Thema ISOS ist fortzuführen und zu stärken.
— Das ISOS sollte im kantonalen GIS verfügbar sein
Bund:
— Revision des ISOS, da nicht mehr aktuell
— Sehr technokratisch, sollte einfacher und übersichtlicher dargestellt werden

Vertiefung exemplarischer Verdichtungsprojekt(e) bzw. Planungsvorhaben

Beschreibung Beispiel I	Planungsvorhaben:	Gesamtrevision der Nutzungsplanung 2012-2020
	ISOS-Erhaltungsziel:	Das Planungsvorhaben betrifft alle ISOS-Perimeter in Aarau (unterschiedliche Erhaltungsziele)
	Stand der Planung:	Verabschiedet vom Stadtrat 2018/2019; Bestimmung zu den schützenswerten und geschützten Objekten wurde zurückgewiesen und befindet sich aktuell in Überarbeitung.
	Involvierte Akteure:	Gemeinde
Interessenabwägung	siehe <i>Relevante raumplanerische Instrumente sowie Akteure und Verfahren</i>	
Beschreibung Beispiel II	Verdichtungsprojekt:	Entwicklungsplanung Kasernenareal – Umnutzung ab 2030
	ISOS-Erhaltungsziel:	vorwiegend B, teilweise A
	Stand der Planung:	Entwurf Masterplan 2020
	Involvierte Akteure:	Stadt und Kanton, private Eigentümerschaften, Bevölkerung

Interessenabwägung

Der Vertrag zwischen der Eigentümerin Kanton Aargau und dem Bund für die militärische Nutzung auf dem Kasernenareal läuft 2030 aus. Danach soll das Areal transformiert und mit vielfältigen Nutzungen bespielt werden (Wohnen, Arbeiten, Kultur, Bildung, Gastronomie, Hotel). Der Kanton entwickelt das Areal gemeinsam mit den privaten Eigentümerschaften und anderen Stakeholdern – z.B. dem «Verein neues Kasernenareal» (bestehend aus der Zivilgesellschaft).

Die Stadt hat gemeinsam mit dem Kanton den mehrstufigen Planungsprozess initiiert. Das grosse Verdichtungsprojekt hat einen weiten Zeithorizont. Vorgängig zum Masterplan wurde ein «Letter of Intent» (Planungsvereinbarung) unterzeichnet, ein Leitbild erarbeitet sowie eine Testplanung durchgeführt. In der Testplanung wurde das ISOS nicht erwähnt, war allerdings eine Grundlage. Die Resultate der Testplanung standen im Einklang mit dem ISOS, geschützte Bauwerke und Ortsbild wurden berücksichtigt (gemäss umfangreicheren Anforderungen des kantonalen Denkmalschutzes). Im partizipativen Prozess für die Erarbeitung des Leitbilds wurde der Ortsbild- und Denkmalschutz ebenfalls erfolgreich umgesetzt. Im aktuell vorliegenden Entwurf des Masterplans sind die baukulturellen Qualitäten bezeichnet. Die nächsten Etappen in der Planung sind: städtebauliche Studie, Teilzonenplan und Gestaltungsplan. Der Ortsbild- und Denkmalschutz soll dabei weiter konkretisiert werden.

3.2 Bussy



Abbildung 2: ISOS

Kurzbeschreibung Ortsbild

Allgemeine Informationen	Kanton:	Freiburg			
	Gemeinde:	Estavayer (Gemeindefusion 2017 ⁵)			
	Wohnbevölkerung:	501 ⁶ Personen			
	Fläche:	362 ⁷ ha			
	Bevölkerungsdichte:	0.72 ha = 7'226 m ² / Einwohner			
ISOS	Einstufung:	Dorf	☒	☒	Lagequalität
	Letzte Überprüfung:	2004	☒	☒	Räumliche Qualitäten
	1. Fassung:	1991	☒	☒	Architekturhistorische Qualitäten
	Beschreibung:	Village agricole posé bien en vue sur un pli dirigé vers la plaine de la Broye. Interaction de deux axes orthogonaux mettant en exergue la morphologie du coteau. Silhouette relativement compacte à front arrondi marqué par l'église au premier plan. Espaces-rues enrichis par de nombreuses «carrées».			

Relevante raumplanerische Instrumente

Kantonale Instrumente zum Denkmal- und Ortsbildschutz	—	Kantonaler Richtplan (2019)
	—	Verzeichnis der Kulturgüter
	—	Das ISOS ist seit 2010 im Geoportal des Kantons Freiburgs enthalten (auch konkrete Flächen, nicht nur PDF-Dokument)
Kommunale Instrumente zum	—	Kommunaler Richtplan (Ortsplanungsrevision findet gerade statt)

⁵ Bussy war bis 2016 eine eigenständige Gemeinde. In der Gemeindefusion 2017 wurde Bussy und 6 weitere Gemeinden zu Estavayer fusioniert.

⁶ Estavayer (2016): URL: <https://www.estavayer.ch/autorites-administration/controle-des-habitants#statistiques-de-la-population>

⁷ Bundesamt für Statistik (2004/09): Arealstatistik der Schweiz. Bern.

Ortsbildschutz und zur Innenentwicklung — Nutzungsplan (Aufteilung gemäss ehemaligen Gemeinden) (2016 Revision für das Gebiet Bussy, wurde 2018 teilweise genehmigt)

Umsetzung ISOS in den kommunalen Instrumenten **Nutzungsplanung im Kanton Freiburg (generell):** Gemäss kantonalem Richtplan sind Gemeinden verpflichtet, das ISOS in der Nutzungsplanung zu verankern: ISOS-Perimeter und -Umgebungszonen sind durch eine Schutzzone oder durch einen der Zonen übergeordneten Schutzperimeter zu sichern. Der kantonale Richtplan bestimmt, welche Art von Vorschriften dafür definiert werden müssen. Im Anhang zum Reglement müssen alle Gebäude aufgelistet sein, die im kantonalen Verzeichnis der Kulturgüter vorkommen (ISOS ist integriert), mit der entsprechenden kantonalen Schutzkategorie.
Nutzungsplanung Bussy: Kernzone inkl. Kernzonenplan (Plan de détail du centre village) und Anhang mit dem Verzeichnis der Kulturgüter.

Akteure und Verfahren

Relevante Akteure **Gemeinde Estavayer:** Die Dienststelle für Baubewilligungen bearbeitet die Baugesuche. Vor der Gemeindefusion Estavayer gab es in Bussy keine Fachperson für den Ortsbildschutz, um den Gemeinderat bei der Bewilligung der Baugesuche zu beraten.
Eigentümer*innen: Häufig verkaufen sie an Investoren aus den grossen Städten (Genf, Waadt, usw.). Diese entwickeln mit ihren Architekten Projekte in Bussy, ohne die lokalen Besonderheiten in die Projekte einfließen zu lassen.
Commission du patrimoine: Die Fachkommission besteht aus Architekten, Stadtplanern, Restauratoren, einer Vertretung der kantonalen Denkmalpflege und der Bewohnerschaft. Die Kommission beurteilt Einzelvorhaben, die im Widerspruch zum Denkmalschutz oder Ortsbildschutz stehen.

Baubewilligungsverfahren Für Bauvorhaben im ISOS-Perimeter ist eine Vorprüfung durch die Gemeinde obligatorisch. Die Baubewilligungsbehörde kann einzelne Vorhaben, die im Widerspruch zum Denkmalschutz oder Ortsbildschutz stehen, der «Commission du patrimoine» weiterleiten.

Innenentwicklung vs. Ortsbild

Kenntnis und Stellenwert des ISOS **Gemeinde:** Die Verwaltung, insbesondere die Dienststelle für Baubewilligungen, bemüht sich das ISOS in den Bauvorhaben umzusetzen.
Bauherrschaften: Bei vielen Architekt*innen mangelt es an Kenntnis und Sensibilität gegenüber dem ISOS.

Konflikte Bussy wird gegenwärtig stark verdichtet. In den letzten fünf Jahren wurden ca. 10 Verdichtungsprojekte eingereicht. Meistens wenden Bauherrschaften und Architekten urbane Prinzipien an und missachten den dörflichen Charakter des Orts. Sie entscheiden sich für eine möglichst hohe Ausnutzung auf Kosten des Ortsbildes. Die Konflikte tauchen meistens erst im Baubewilligungsverfahren auf.

Umgang mit Konflikten — Die obligatorische Vorprüfung ermöglicht eine frühzeitige Sensibilisierung. Allerdings wissen viele Bauherren nicht, dass sich ihr Projekt in einem ISOS-Ortsbild befindet und folglich eine Vorprüfung vorgeschrieben ist.
— Eine Sensibilisierung erfolgte teilweise auch über das Mitteilungsblatt der Gemeinde («journal communal»)
— Partizipation: Bei Ortsplanungen müssen die Gemeinden im Kanton Fribourg mindestens eine Informationsveranstaltung durchführen.

Interessenabwägung Die Interessenabwägung erfolgte mit der Erarbeitung des Kernzonenplans (Sicherung des ISOS und Definition von Baubereichen für Neubauten). Die Definition von Baubereichen hat der Kanton (Service cantonal des biens culturels) jedoch abgelehnt bzw. die Baubereiche reduziert. Die Begründung war, dass der Dorfcharakter verloren gehen würde, wenn alle Baubereiche bewilligt würden. Dies ist gemäss der Gemeinde ein Paradox: Die Baubereiche würden sich für Verdichtungsprojekte besser eignen als eine Verdichtung in den bestehenden Gebäuden (vgl. *Vertiefung exemplarischer Verdichtungsprojekt(e) bzw. Planungsvorhaben*).

Einschätzung der Gemeinde

ISOS als Chance oder Hindernis?	Chancen: — Erlaubt die Erhaltung eines Ortsbilds (Erscheinung) — Ermöglicht die Beibehaltung (äusserer) baulicher Qualitäten Hindernisse: — Bietet der Innenentwicklung wenig Raum und verhindert qualitätsvolle Verdichtung — Führt zu einer räumlich schlecht verteilten Verdichtung — Erschwert Interessenabwägungen, da alles erhalten werden muss und keine Neubauten in den Umgebungszonen möglich sind — Kein flexibles Instrument — Die 1992 erfolgte Klassifizierung des ISOS berücksichtigt die aktuelle Situation und die lokalen Gegebenheiten nicht
Handlungsbedarf, Empfehlungen und Lösungsansätzen gemäss Aussagen Gemeinde	Kanton: — Sensibilisierung zu ISOS v.a. von Fachleuten (Architekten, Schreiner, Maurer, usw.) Bund: — Weniger schützen, dafür mit höherer Qualität — Überarbeitung des ISOS muss in Absprache mit Fachleuten der Gemeinde erfolgen, welche die lokalen Gegebenheiten kennen

Vertiefung exemplarischer Verdichtungsprojekt(e) bzw. Planungsvorhaben

Beschreibung	Verdichtungsprojekt: Umbau Wohnhaus von einer zu vier Wohnungen ISOS-Erhaltungsziel: A Stand der Planung: im Baubewilligungsverfahren Involvierte Akteure: Gemeinde, Eigentümer*innen
Interessenabwägung	Die vorgesehene Verdichtung steht zwar nicht im Konflikt mit dem ISOS, hat aber aus Sicht der Gemeinde aufgrund der Verdichtung dennoch indirekt negative Auswirkungen auf den Charakter des Ortsbilds. Denn durch die zusätzlichen Bewohnerinnen und Bewohner entstehen mehr Parkplätze und Verkehr und es steigt der Nutzungsdruck auf die bestehenden, knappen Aussenräume. Als Folge der schlechten Qualität des unmittelbaren Wohnraums finden die Naherholung und andere Aktivitäten in der Umgebung anstatt direkt im Dorf statt. Die Gemeinde hat einerseits den Auftrag gemäss RPG, nach innen zu verdichten. Andererseits hat sie die Aufgabe, das Ortsbild zu schützen, was im Fall von Bussy gegen eine Innenentwicklung spricht. Das ISOS bietet keine Hilfe, um die Innenentwicklung zu stoppen.

3.3 Delémont



Abbildung 3 Losinger Marazzi / Kaiser&Wittwer / Comamala Ismael / Voisard Architectes

Kurzbeschreibung Ortsbild

Allgemeine Informationen	Kanton:	Jura				
	Gemeinde:	Delémont				
	Wohnbevölkerung:	12'566 ⁸ Personen				
	Fläche:	2'199 ⁹ ha				
	Bevölkerungsdichte:	0.17 ha = 1'750 m ² / Einwohner				
ISOS	Einstufung:	Stadt	×	×		Lagequalität
	Letzte Überprüfung:	2009	×	×	×	Räumliche Qualitäten
	1. Fassung:	1982	×	×	×	Architekturhistorische Qualitäten
	Beschreibung:	Chef-lieu du canton avec vieille ville bien conservée sur plan orthogonal, château épiscopal dominant. Quartier de la gare à caractère urbain, quartiers ouvriers de 1890–1960 dans la plaine et villas sur le coteau. Grand nombre d'édifices sacrés et profanes de qualité, 16e–20e siècle.				
Weitere Anmerkung	Wakkerpreis 2006 unter anderem wegen der Erarbeitung der «Cahiers des Charges» (siehe Umsetzung ISOS in den kommunalen Instrumenten)					

Relevante raumplanerische Instrumente

Kantonale Instrumente zum Denkmal- und Ortsbildschutz	— Plan directeur cantonal (2007)
	— Inventaire des monuments historiques protégés
	— Répertoire des biens culturels (RBC)
Kommunale Instrumente zum	— Conception directrice PAL (2015; Entwicklungsstrategie für die Ortsplanungsrevision)
	— Kommunalen Richtplan (2016)
	— Nutzungsplanung (2017)

⁸ Bundesamt für Statistik (2019): Ständige Wohnbevölkerung nach institutionellen Gliederungen, Geburtsort und Staatsangehörigkeit. Statistik der Bevölkerung und der Haushalte. Bern.

⁹ Bundesamt für Statistik (2004/09): Arealstatistik der Schweiz. Bern.

Ortsbildschutz und zur Innenentwicklung

Umsetzung ISOS in den kommunalen Instrumenten

Conception directrice: Das ISOS ist darin erwähnt. Ziel des Konzepts ist es, alle in den Inventaren (z.B. ISOS, ICOMOS, RBC) enthaltenen Objekte in den kommunalen Richtplan zu überführen. So kann die Gemeinde die gewünschte Entwicklung besser und umfassender definieren.

Nutzungsplanung: Mit der letzten Ortsplanungsrevision (2013-2017) wurde das ISOS besser im Nutzungsplan verankert. Rechtlich abgesichert wurden auch die «Cahiers des charges» (Pflichtenhefte). Sie beschreiben für einzelne Bereiche des Stadtzentrums, wie und wo verdichtet werden soll (3D-Abbildungen). Für jeden Bereich sind die zulässigen baulichen Möglichkeiten und Grundsätze definiert. Sie legen auch fest, wo qualifizierte Verfahren erforderlich sind. Die «Cahiers des charges» helfen Bauherren bei der Projektentwicklung und der Stadt bei der Beurteilung der Bauvorhaben. Sie sind im Anhang der Bauordnung enthalten (Annexe VI). Ebenfalls im Anhang der Bauordnung aufgeführt sind die Inventarobjekte des ISOS (Erhaltungsziele A und B), des ICOMOS, und des RBC (Annexe VIII). Die Anhänge wurden zusammen mit der Bauordnung öffentlich aufgelegt. Ziel ist es, durch diese Anhänge die Bekanntheit zu erhöhen, und sie so verbindlich wie möglich zu machen. Sie werden mit diesem Vorgehen sozusagen als grundeigentümerverbindlich erklärt, auch wenn der Gemeinde klar ist, dass dies rechtlich wohl angefochten werden kann.

Akteure und Verfahren

Relevante Akteure

Stadt(-verwaltung): Sie unterstützt und berät Bauherrschaften und erarbeitet die raumplanerischen Instrumente. Sie tritt nicht als Investorin von Verdichtungsprojekten auf, koordiniert und begleitet solche jedoch.

Bauherrschaften: Es sind vorwiegend Private, die Verdichtungsprojekte initiieren und realisieren.

Expertinnen und Experten: Die Stadt wird bei Fragen rund um den Denkmal- und Ortsbildschutz und im Baubewilligungsverfahren von einer/m externen Fachexperten/in begleitet.

Schweizer Heimatschutz: Die lokale Sektion des Schweizer Heimatschutz wird als «Alliierte» der Stadt gesehen. Sie berät und sensibilisiert für den Ortsbildschutz.

Commission d'Urbanisme: Die politische Kommission besteht aus 9 Mitgliedern, die vom Stadtrat (Exekutive) gewählt werden. Sie kann sich u.a. zu den kommunalen raumplanerischen Instrumenten und zu Projekten betreffend Denkmalschutz äussern. Sie wird selten beigezogen.

Commission des paysages et sites: Die kantonale Fachkommission berät bei Bauvorhaben innerhalb der Kernzonenjense Gemeinden, die über keine kommunale Fachkommission oder keinen Fachexperten verfügen (d.h. alle Gemeinden ausser Delémont und Porrentruy). Bei heiklen Fällen im ISOS-Perimeter A (und selten B) können Bauvorhaben in Delémont der *Commission des paysages et sites* weitergeleitet werden (kommt jedoch selten vor).

Baubewilligungsverfahren

Im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens berät die Expertin oder der Experte die Verwaltung und die Projektentwickelnden. Eine Vorprüfung durch die Gemeinde ist fakultativ, aber erwünscht. Die externe Fachperson prüft, ob das Bauvorhaben im Einklang mit den «Cahiers des charges» und den Inventaren gemäss den Anhängen in der Bauordnung ist und unterstützt die Gemeinde bei der Interessenabwägung. Die externe Fachperson begleitet das ganze Verfahren. Die Projekte werden solange angepasst, bis sie mit dem ISOS vereinbar sind.

Innenentwicklung vs. Ortsbildschutz

Kenntnis und Stellenwert des ISOS

Stadt: Das ISOS hat einen grossen Stellenwert in der Stadt, nicht zuletzt dank der/des Experten/in.

Projekentwickler*innen: Zum Teil mangelt es an Kenntnis und entsprechend auch an der Berücksichtigung des ISOS. Insbesondere bei Baugesuchen, die ohne architektonische Fachexpertise erarbeitet werden. Doch seit der Ortsplanungsrevision, aufgrund der besseren Erreichbarkeit der Pläne (Geoportal), aber auch wegen der Vergabe des Wakker-Preises ist das Bewusstsein für die Baukultur und den Ortsbildschutz stark gestiegen.

Konflikte	Seit 2009 werden in der Stadt deutlich mehr Innenentwicklungsprojekte initiiert. Davor gab es wenige Verdichtungsprojekte. Konflikte mit dem ISOS im Baubewilligungsverfahren waren selten.
Umgang mit Konflikten	— Dank den «Cahiers des charges», die der Bauordnung angehängt sind und der externen Fachexpertise gibt es weniger Konflikte als früher. Die Stadt verfügt über gute Planungsgrundlagen und ist in der Lage, die Projektentwickelnden frühzeitig zu beraten. — Unvereinbarkeiten mit dem ISOS werden soweit möglich in der Vorprüfung und im Baubewilligungsverfahren beseitigt. — Dank den Mitwirkungsveranstaltungen im Rahmen der Ortsplanungsrevision, gab es nach dem Inkrafttreten der Nutzungsplanung weniger Konflikte.
Interessenabwägung	Die Interessenabwägung erfolgte im Rahmen der Erarbeitung der «Conception directrice» wie auch in der Revision der Nutzungsplanung. Sie ist in den «Cahiers des charges» dokumentiert. Für Projekte, die den «Cahiers des charges» entsprechen, braucht es keine zusätzliche Interessenabwägung. Widerspricht ein Projekt den Vorgaben des «Cahier de charges», ist ein Sondernutzungsplan zwingend. Für Gebiete, für die keine «Cahiers des charges» bestehen, findet die Interessenabwägung im Baubewilligungsverfahren statt (mit der externen Fachexpertise). Dazu sind noch keine wegweisenden Kriterien in der Bauordnung festgelegt, eine entsprechende Revision ist jedoch geplant.

Einschätzung der Gemeinde

ISOS als Chance oder Hindernis?	Chancen: — Gute Basis/Referenz für Fachleute der Stadtplanung und die Baubewilligungsbehörden, um die Identität eines Ortes zu bewahren. — Ermöglicht qualitätsvolle Verdichtung — Darf nicht als absolute Vorschrift verstanden werden, sondern als Wegweiser. Es sollen aufgrund von Interessenabwägungen Abweichungen möglich sein.
Handlungsbedarf	Gemeinde: — Fachwissen auf kommunaler Ebene fördern (evtl. auch durch externe Berater wie im Fall von Delémont oder z.B. durch EspaceSuisse) — Die «Cahiers des charges» könnten in Zukunft im Rahmen eines Studienauftrags erarbeitet werden. Das hätte den Vorteil, dass unterschiedliche Varianten erarbeitet würden. — Kommission gründen, die in erster Linie aus Fachexpert*innen besteht, damit Fragen in Zusammenhang mit der Dichte und der Bauqualität stärker berücksichtigt werden Kanton: — Sensibilisierungsmassnahmen Bund: — Sensibilisierungsmassnahmen — Stärkere Formalisierung und Verbindlichkeit des ISOS erhöhen.

Vertiefung exemplarischer Verdichtungsprojekt(e) bzw. Planungsvorhaben

Beschreibung Beispiel I	Verdichtungsprojekt: «Place de la poste» - Ersatzneubau der alten Post ISOS-Erhaltungsziel: A Stand der Planung: im Bau (Fertigstellung 2022) Involvierte Akteure: Post Immobilien und Stadt Delsberg (beide Grundeigentümer)
Interessenabwägung	Als ersten Schritt hat die Stadt mithilfe eines Experten eine «image directrice» (=Leitbild und Grundsätzen) für das Gebiet erarbeitet. Der Neubau mit Mischnutzungen (Wohnen, Arbeiten, Einkauf, Hotel) ersetzt das bisherige Postgebäude. Die ISOS Vorgaben werden dabei eingehalten. Die beiden Grundeigentümer waren bereit, zu Gunsten des Ortsbildschutzes auf die maximale Ausnützung zu verzichten. Das Projekt entspricht auch dem «Cahier des charges», Basierend auf dem Cahiers des charges wurde ein Wettbewerb organisiert, dank dessen Prinzipien gestärkt und präzisiert werden konnten.

Beschreibung Beispiel II	Verdichtungsprojekt:	«StrateJ» - Neubau Weiterbildungscampus
	ISOS-Erhaltungsziel:	A
	Stand der Planung:	Fertigstellung (2016)
	Involvierte Akteure:	Stadt Delémont (Käuferin), SBB (ehemalige Eigentümerin)
Interessenabwägung	Die Stadt hat das Projekt initiiert und den Boden erworben. Für die Umzonung des Grundstückes wurde ein «Cahier des charges» erarbeitet. Die Realisierung des Campus für Tertiärbildung machte es notwendig, eine im ISOS enthaltene Warenhalle abzubauen. Die dafür erforderliche Interessenabwägung fand im engen Dialog der ehemaligen Eigentümerin SBB und dem Bund (BAK) statt. Das öffentliche Interesse nach einem Bildungsstandort konnte nachgewiesen und plausibel begründet werden. Die Halle durfte unter der Voraussetzung, dass das Bauprojekt in einem Wettbewerbsverfahren entwickelt wird, abgebrochen werden.	

3.4 Romanshorn



Abbildung 4: Flugbild Bruno Pellandini 2007 © Amt für Denkmalpflege des Kantons Thurgau

Kurzbeschreibung Ortsbild

Allgemeine Informationen	Kanton:	Thurgau			
	Gemeinde:	Romanshorn			
	Wohnbevölkerung:	11'269 ¹⁰ Personen			
	Fläche:	873 ¹¹ ha (davon 314 ha Siedlungsfläche)			
	Bevölkerungsdichte:	0.07 ha = 775 m ² / Einwohner			
ISOS	Einstufung:	Verstädtertes Dorf	☒	☒	Lagequalität
	Letzte Überprüfung:	2007	☒	☒	Räumliche Qualitäten
	1. Fassung:	1981	☒	☒	Architekturhistorische Qualitäten
	Beschreibung:	Hafenort und Verkehrsknotenpunkt von internationaler Bedeutung am Bodensee. Dreiarmige, dicht bebaute Kornsiedlung mit Zentrum beim Bahnhof und landeinwärts planmässig angelegte Arbeiterquartiere. Erhöhter historischer Schloss- und Kirchenbezirk im Uferbereich.			

Relevante raumplanerische Instrumente

Kantonale Instrumente zum Denkmal- und Ortsbildschutz	—	Kantonaler Richtplan (2018)
	—	Inventarisierung historische Gebäude
	—	Inventarisierung Kunstdenkmäler
	—	Inventarisierung kirchliche Kunst
	—	Spezialinventare (Bahnbauten, Bauernhausforschung, historische Gärten und Anlagen)
	—	Bestandesaufnahme Ensembles Thurgau (BERTG)

¹⁰ Bundesamt für Statistik (2019): Ständige Wohnbevölkerung nach institutionellen Gliederungen, Geburtsort und Staatsangehörigkeit. Bern

¹¹ Bundesamt für Statistik (Erhebungsjahr 2008): Romanshorn in Arealstatistik (Periode 2004/09). Bern.

Kommunale Instrumente zum Ortsbildschutz und zur Innenentwicklung	— Räumliche Entwicklungsstrategie (RES) (2015) — Kommunalen Richtplan (in Genehmigungsphase) — Rahmennutzungsplan; BZO und Schutzplan (Laufende Revision: Bauordnung und Zonenplan liegen zur Genehmigung vor, der Schutzplan wurde zurückgestellt).
Umsetzung ISOS in den kommunalen Instrumenten	Schutzplan (aktuell rechtsgültig): Der Schutzplan wurde auf der Basis des kantonalen Ortsbildschutzzinventars erstellt ('wertvolle' oder 'besonders wertvolle' Objekte). Er enthält folgende Elemente: <i>Zone für archäologische Funde, Ortsbildschutzzone, Baumschutzzone, Kultur- und Naturobjekte</i>. Die Objekte im Schutzplan sind rechtsverbindlich und ohne Abwägung zu bewahren (äussere Erscheinung, innere Substanz sowie Umgebung). Die Zonen der BZO werden von den Schutzzonen überlagert. Das ISOS wird nicht vollständig abgebildet, da die Erarbeitung des Schutzplans vor der Erarbeitung des ISOS erfolgte. Gewisse Kultur- und Naturobjekte sind auch im Anhang der Bauordnung aufgelistet. Nutzungsplan: Im Rahmen der (bis 2022) laufenden BZO-Revision sollen das ISOS und der Schutzplan harmonisiert werden.

Akteure und Verfahren

Relevante Akteure	Stadtverwaltung: Sie leitet und koordiniert die Tätigkeiten der Baukommission. Baubeirat: Das fachliche Gremium (Architektur, künftig auch Landschaftsarchitektur geplant, idealerweise weitere Disziplinen) liefert Inputs bei Sondernutzungsplanungen ohne Wettbewerbsverfahren, mit dem Ziel eine bessere Gesamtentwicklung zu erreichen. Baukommission: Sie besteht aus drei Mitgliedern des Stadtrates sowie aus drei Mitarbeitenden der Verwaltung, welche nicht stimmberechtigt sind. Sie ist für die Vorprüfung der Baugesuche sowie deren Bewilligung zuständig. Amt für Denkmalpflege: Die kantonale Fachstelle prüft die Einhaltung des Ortsbildschutzes und sorgt für die Qualitätssicherung.
Baubewilligungsverfahren	Die baukulturellen Qualitätskriterien (ISOS) fliessen vorwiegend durch die Verwaltung und den fachlichen Baubeirat in die Vorhaben ein. Rollenkonflikt Baukommission: Das Gremium zur fachlichen Qualitätssicherung wird im nächsten Schritt der Projektentwicklung zur Bewilligungsinstanz. Das führt dazu, dass das Gremium in der Vorprüfung keine Experimente eingehen will und sich daher nur sehr zurückhaltend äussert. Der Rollenkonflikt würde behoben, wenn die Baukommission nicht aus politischen Personen bestünde und die qualitätssichernde Vorberatung stärker vom fachlichen Beirat (politisch unabhängig) übernommen würde.

Innenentwicklung vs. Ortsbildschutz

Kenntnis und Stellenwert des ISOS	Stadt: Die Politik und Verwaltung beschäftigt sich mit der Frage, wie qualitativ verdichtet werden kann und verteidigt die Erhaltung schützenswerter Bausubstanz und baulicher Ensembles v.a. mit dem Argument der Identitätsstiftung. Sie will bei städtebaulichen Transformationen «Tabula Rasa»-Lösungen verhindern. Sie versteht es jedoch nicht als ihre Aufgabe, Grundeigentümern für das ISOS zu sensibilisieren, sondern als jene des Kantons oder des Bundes. Bauherrschaften: Sie kennen das ISOS nicht oder stellen seine Rechtsverbindlichkeit in Frage. Grundsätzlich hat der Ortsbildschutz einen geringen Stellenwert.
Konflikte	Die meisten Wohnraumprojekte sind (renditegetriebene) Verdichtungsprojekte, die häufig im Konflikt mit dem ISOS stehen. Die Konflikte tauchen in der Regel im Baubewilligungsverfahren auf.
Umgang mit Konflikten	Einbezug des Baubeirats (in den letzten Jahren selten). In Zukunft ist ein stärkerer und systematischer Einbezug des Baubeirats geplant. Er soll ein Dialogverfahren zwischen Fachexperten, Verwaltung und Baugesuchstellenden sicherstellen. Zudem sollen städtebauliche Leitlinien und Spielregeln für die Sondernutzungsplanung erarbeitet werden. Die Eigentümerschaft soll sich darauf abstützen können und so die Haltung der Stadt besser kennen (mehr Planungssicherheit). Die Stadt ihrerseits kann ihre Haltung

frühzeitig einbringen und den späteren Bewilligungsentscheid objektiv begründen. Die Leitfäden werden von externen Fachbüros erarbeitet.

Interessenabwägung	Die Abwägung zwischen Innenentwicklung und Ortsbildschutz wird auf der Projektebene (Sondernutzungsplanung und Baubewilligungsverfahren) vorgenommen (falls nicht im Schutzplan geregelt). Die RES sieht eine umfassende Transformation aller Quartiere in Romanshorn vor, berücksichtigt das ISOS aber nicht. Im Abwägungsprozess zwischen RES (Transformation) und ISOS (Erhalt) sind Konzessionen auf beiden Seiten nötig. Weder das Vorgehen bei einer Interessenabwägung noch die Haltung der Verwaltung sind dokumentiert oder formalisiert.
---------------------------	--

Einschätzung der Gemeinde

ISOS als Chance oder Hindernis?	Chancen: — Ortsbildschutz ermöglicht Qualität des Bauprojektes — Mittel, um Qualitäten einzufordern und die Hürden für «Tabula-Rasa»-Lösungen zu erhöhen — Das ISOS ist ein Inventar und bietet Spielraum in der Anwendung (ansonsten wäre eine transformative Entwicklung nicht möglich) Hindernisse: — Interessenabwägung verlangsamt den Prozess
Handlungsbedarf	der Stadt: — Revision des Schutzplanes: das ISOS darin eigentümerverbindlich spiegeln — Rollenkonflikt Baukommission lösen; idealtypischen Prozess ermöglichen — Leitfaden für konkrete Sondernutzungsplanungen erarbeiten des Kantons/Bundes: — Kompromissbereitschaft bei der Anwendung des ISOS — Sensibilisierung der Eigentümerschaften/Investoren — Zugänglichkeit und Anwendbarkeit ISOS: Auf einer GIS-Plattform sollen alle zu berücksichtigenden Daten für die Planung konsolidiert werden.

Vertiefung exemplarischer Verdichtungsprojekt(e) bzw. Planungsvorhaben

Beschreibung Beispiel I	Sondernutzungsplanung: Arealentwicklung Hydrel – Überbauung ehemaliges Fabrikareal ISOS-Erhaltungsziel: b Stand der Planung: Bewilligungsverfahren Involvierte Akteure: Gemeinde, kantonale Denkmalpflege
Interessenabwägung	Die Bauobjekte (Baubestand z.T. aus 19. Jh., aus den 60-70er, aus den 80-90er Jahren) sind nicht im kommunalen Schutzplan aufgenommen, weil diese vom Kanton lediglich als bemerkenswert eingestuft wurden (Schutzentscheid des Ortsbildes ist daher nicht obligatorisch). Diese planerische Ausgangslage steht im Konflikt mit dem ISOS. Die Grundeigentümerin des Areals möchte die bestehenden Bauten abreißen und Wohnungen realisieren. Da das Bauvorhaben eine Sondernutzungsplanung (Gestaltungsplan) erfordert, kann die Gemeinde bei der Projektierung mitreden. Um den Konflikt mit dem ISOS zu lösen, wird eine städtebauliche Studie erarbeitet, welche mögliche Lösungen aufzeigen soll. Die Eigentümerschaft hat Interesse an einer solchen Lösungsfindung, da sie auf die Bewilligung der Gemeinde angewiesen ist. Diese hat wiederum die Stellungnahme der kantonalen Denkmalpflege zu würdigen. Würde das ISOS im Gestaltungsplan ohne Güterabwägung übergangen, wäre das Risiko einer späteren Anfechtung (Rekurs) hoch.
Beschreibung Beispiel II	Planungsvorhaben: Ortsplanungsrevision ISOS-Erhaltungsziel: Das Planungsvorhaben betrifft alle ISOS-Perimeter in Romanshorn (unterschiedliche Erhaltungsziele) Stand der Planung: Genehmigungsphase, Schutzplan in Überarbeitung Involvierte Akteure: Gemeinde
Interessenabwägung	siehe <i>Relevante raumplanerische Instrumente sowie Akteure und Verfahren</i>

3.5 Scharans

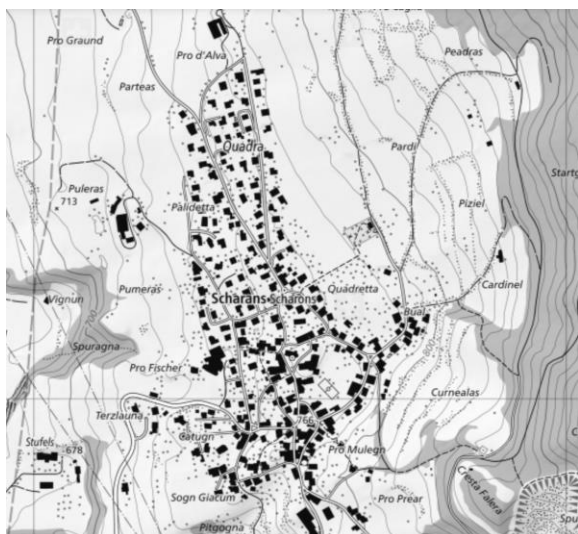


Abbildung 5: Landeskarte, map.geoadmin.ch

Kurzbeschreibung Ortsbild

Allgemeine Informationen	Kanton:	Graubünden			
	Gemeinde:	Scharans			
	Wohnbevölkerung:	790 ¹² Personen			
	Fläche:	1'428 ¹³ ha			
	Bevölkerungsdichte:	1.8 ha = 18'076 m ² / Einwohner			
ISOS	Einstufung:	Dorf	×	×	Lagequalität
	Letzte Überprüfung:	in Bearbeitung	×	×	Räumliche Qualitäten
	1. Fassung:	1989	×	×	Architekturhistorische Qualitäten
	Beschreibung:	Stattliches Bauerndorf (Viehzucht, Milchwirtschaft) auf geschützter Hangterrasse. Vielzahl an Plätzen und Freiräumen, zwei Häuserkränze um die inneren Freiräume. Vollständig überlieferter Bestand an ursprünglichen Wohnbauten und wertvollen Einzelobjekten. ¹⁴			

Relevante raumplanerische Instrumente

Kantonale Instrumente zum Denkmal- und Ortsbildschutz	— Kantonaler Richtplan (2003)
Kommunale Instrumente zum Ortsbildschutz und zur Innenentwicklung	— Strategisches Konzept zur zukünftigen räumlichen Entwicklung (KRL) (in Erarbeitung) — Gestaltungsleitfaden Dorfkern (Resultat einer externen Studie) — Rahmennutzungsplan; BZO und qualitative Bewertung aller Bauten im Anhang des Baugesetzes (2018)

¹² Bundesamt für Statistik (2019): Ständige Wohnbevölkerung nach institutionellen Gliederungen, Geburtsort und Staatsangehörigkeit. Statistik der Bevölkerung und der Haushalte. Bern.

¹³ Bundesamt für Statistik (2004/09): Arealstatistik der Schweiz. Bern.

¹⁴ Eigene Zusammenfassung EBP aus Dokument ISOS Scharans, 1989.

— Inventar aller Bauobjekte

Umsetzung ISOS in den kommunalen Instrumenten

Leitfaden: Der Gestaltungsleitfaden ist das Resultat einer städtebaulichen Studie (Entwicklungskonzept) der Fachhochschule Graubünden FHGR. Das ISOS bildete eine zentrale Grundlage der Studie. Im Leitfaden wird das Ortsbild Scharans ausführlich beschrieben. z.H. von Architektinnen und Architekten zeigt er die Entwicklungsvorstellungen und die Haltung der Gemeinde, aber auch von Fachexpertinnen und Fachexperten auf. Der Leitfaden ist nicht gesetzlich verankert.

BNO: Die Erkenntnisse der FHGR-Studie flossen in das Baugesetz und den Bau- und Zonenplan, welche seit 2018 in Kraft sind, ein. In der Ortsplanungsrevision wurden die ortsbildtypischen Obstgärten im Dorfkern, die in einer Bauzone lagen, in eine «Obstwiesenzone» überführt. Diese Zone wird wie eine Nichtbauzone behandelt. Baugesuche werden im BAB-Verfahren beurteilt. Im Zonen- und Gestaltungsplan sind alle bestehenden Bauten bewertet und schützenswerten Qualitäten definiert. Es wird unterschieden zwischen historisch wertvollen Gebäuden, ortstypischen Wohnbauten, ortstypischen Wirtschaftsbauten sowie Bauten ohne Einstufung.

Akteure und Verfahren

Relevante Akteure

Baukommission: Die vier Mitglieder – Repräsentant des Gemeindevorstands, ein Architekt, ein Ingenieur und ein Einwohner (z.B. ein Vertreter der Landwirtschaft) werden von der Gemeindeversammlung gewählt. Die Kommission ist für die Prüfung von Baugesuchen zuständig und formuliert eine Empfehlung an die zuständige Bewilligungsbehörde (Gemeindevorstand).
Externe Fachexpertise: Bei Baugesuchen in der Dorfkernzone wird die Architektin der FHGR-Studie als Fachexpertin beigezogen. Es ist ihre Aufgabe, die Bauherrschaften für die charakteristischen Merkmale des Ortsbildes zu sensibilisieren.

Baubewilligungsverfahren

Bei Baugesuchen in der Dorfkernzone ist eine frühzeitige Kontaktaufnahme und Beratung durch die Baukommission obligatorisch.

Innenentwicklung vs. Ortsbildschutz

Kenntnis und Stellenwert des ISOS

Gemeinde: Es ist ein hohes Anliegen der Gemeinde, den Charakter und das typische Ortsbild zu erhalten. Im Rahmen der Ortsplanungsrevision informierte die Gemeinde öffentlich über die Strategie zum sensiblen Umgang mit dem historischen Erbe des Dorfes und den daraus resultierenden Änderungen in den neuen Bau- und Zonenvorschriften. Sie führte Einzelgespräche mit Betroffenen. Die Gemeinde leistet häufig viel Überzeugungsarbeit zu Gunsten des Ortsbildschutzes.

Projekentwickler*innen: Die grosse Mehrheit (etwa 80 %) der Grundeigentümerschaften teilt den hohen Stellenwert des Ortsbildschutzes mit der Gemeinde.

Konflikte

In den letzten Jahren wurden fast keine Verdichtungsprojekte initiiert. Der Ausbau von drei Einfamilienhäusern/Ställen zugunsten von mehr Wohnraum verlief nach den Vorstellungen der Gemeinde: Das äussere Bild der Gebäude blieb erhalten und somit auch der Charakter des Ortes. Die Gemeinde hat wenig Erfahrung mit Rekursverfahren oder konfliktbehafteten Baugesuchen, denn durch die Ortsplanungsrevision konnten 95 % der Qualitätskriterien des Ortes im Baugesetz gesichert werden.

Umgang mit Konflikten

- Informationsveranstaltungen für die Öffentlichkeit
- Gesetzesartikel zur Abbruchverhinderung
- enge Zusammenarbeit mit der FHGR und Nutzung ihres Fachwissens
- Gespräche mit Eigentümerschaften, die von einer Auszonung betroffen waren. Es wurden monetäre Entschädigung oder Ausgleichsflächen angeboten.
- Gestaltungsleitfaden Dorfkern wird den Projektentwickelnden abgegeben (gut für Sensibilisierung)

Interessenabwägung

Die Abwägung zwischen Innenentwicklung und Ortsbildschutz fand im Rahmen der Ortsplanungsrevision statt. Dabei hat die Gemeinde bestehende Bauzonen neu angeordnet. Sie

definierte Gebiete, in denen bestehenden Obstwiesen bewahrt werden sollen und welche folglich ausgezont wurden (Dorfkern als «Eigelb») und Zonen, in denen Wachstum möglich ist (Gürtel rund um den Dorfkerne als «Eiweiss»). Gleichzeitig wurde ausserhalb des Ortskerns zur Schliessung der Siedlungsgrenze massvoll Bauland eingezont.

Im Falle einer Interessenabwägung bei Vorhaben innerhalb des ISOS-Gebiets wird die Diskussion in einem Protokoll dokumentiert und bei Bedarf mit der kantonalen Denkmalpflege koordiniert.

Einschätzung der Gemeinde

ISOS als Chance oder Hindernis?	Chancen: — Ortsbild bewahren — gezielt an ausgewählten Orten verdichten — erlaubt qualitätsvolle Verdichtung, indem der Charakter eines Ortes berücksichtigt wird
Handlungsbedarf	Kanton: Scharans hat den Schutz des Dorfkerns resp. die Ausgleichszahlungen an Grundeigentümerschaften, deren Bauland entwertet wurde, mit kommunalen Geldern finanziert. Im Hinblick auf eine Förderung des Ortsbildschutzes im Kanton wäre hier eine Kostenbeteiligung des Kantons wünschenswert.

Vertiefung exemplarischer Verdichtungsprojekt(e) bzw. Planungsvorhaben

Beschreibung	Verdichtungsprojekt: Umbau Wohnhaus – von 2 zu 5 Wohnungen ISOS-Erhaltungsziel: A Stand der Planung: Baugesuch abgelehnt Involvierte Akteure: Gemeinde, Eigentümerschaft/Bauherrschaft
Interessenabwägung	Das ursprünglich vorgesehene grössere Wohngebäude hätte den Blick von einem Dorfbrunnen auf den Kirchturm versperrt, was als typisches Charaktermerkmal von Scharans identifiziert wurde. Diese ortstypische Qualität ist nicht baurechtlich abgesichert. Weiter hätte für den Bau ein Stall abgerissen werden müssen. Laut Baugesetz darf ein Stall (= ortstypischer Wirtschaftsbau) nur dann abgebrochen werden, wenn «eine genehmigte Neubaute die Ortsbauliche Bedeutung der Altbaute bewahrt» (Baugesetz Scharans, Art. 19). Dank diesem Artikel konnte die Gemeinde den Abbruch des Stalls ablehnen und folglich das Bauvorhaben zugunsten des Ortsbildschutzes verhindern. Mit diesem Eingriff in das Eigentum macht sich die Gemeinde nicht beliebt, doch der Ortsbildschutz wurde in diesem Fall höher gewichtet. Die Eigentümerschaft hat die Möglichkeit, Rekurs einzureichen.

3.6 Yverdon-les-bains

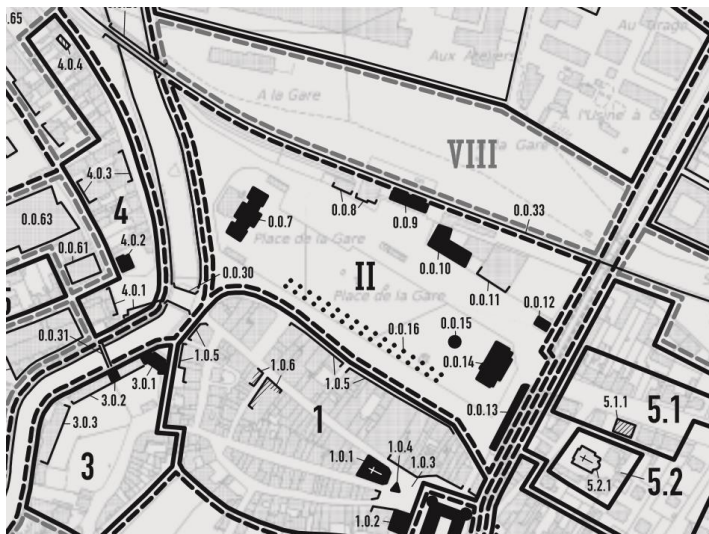


Abbildung 6: ISOS Place d'Armes

Kurzbeschreibung Ortsbild

Allgemeine Informationen

Kanton: Waadt
Gemeinde: Yverdon-les-bains
Wohnbevölkerung: 30'156¹⁵ Personen
Fläche: 1'355¹⁶ ha
Bevölkerungsdichte: 0.05 ha = 449 m² / Einwohner

ISOS

Einstufung: Stadt
Letzte Überprüfung: 2012
1. Fassung: 2007

×	×	×	Lagequalität
×	×	×	Räumliche Qualitäten
×	×	×	Architekturhistorische Qualitäten

Beschreibung:

Chef-lieu du district dans la plaine de l'Orbe, au bord du lac de Neuchâtel. Bourg du 13e siècle accolé à l'imposant château savoyard. Bains, usines et nouveaux quartiers structurés par quatre canaux.

Relevante raumplanerische Instrumente

Kantonale Instrumente zum Denkmal- und Ortsbildschutz

- Kantonaler Richtplan (2008)
- Recensement architectural: Darin ist der architektonische Wert aller Gebäude innerhalb eines bestimmten Perimeters in einer Gemeinde auf einer Skala von 1 bis 7 eingestuft; wobei «1= objet d'intérêt national» und «7= objet altérant le site». Die Einstufung der Gebäude obliegt den Gemeinden und hat das ISOS zu berücksichtigen.

Kommunale Instrumente zum Ortsbildschutz und zur Innenentwicklung

- Kommunalen Richtplan (1997) (Ortsplanungsrevision in Erarbeitung)
- Nutzungsplan (2003) (Ortsplanungsrevision in Erarbeitung)

¹⁵ Bundesamt für Statistik (2019): Ständige Wohnbevölkerung nach institutionellen Gliederungen, Geburtsort und Staatsangehörigkeit. Statistik der Bevölkerung und der Haushalte. Bern.

¹⁶ Bundesamt für Statistik (2004/09): Arealstatistik der Schweiz. Bern.

Umsetzung ISOS in den kommunalen Instrumenten

Rechtskräftige raumplanerische Instrumente: Das ISOS ist aktuell in den oben erwähnten Planungsinstrumenten nicht oder nur ungenügend verankert und kann somit nur beschränkt angewendet werden. Die Bauordnung enthält einzig einen Ästhetikparagraphen. Dieser kommt vor allem für Projekte in ISOS-Perimetern ausserhalb des Stadtzentrums zur Anwendung. Für die Altstadt gelten zusätzliche Vorschriften.

Nutzungsplan: Die Ortsplanung wird aktuell revidiert. Der kommunale Richtplan und die Nutzungsplanung sollen künftig ISOS-konforme Projektentwicklungen ermöglichen. Das ISOS wird in den Dokumenten aufgeführt sein und die Nutzungszonen werden von Schutzperimetern überlagert sein. Für die betroffenen Perimeter werden Regeln gelten, welche auf den ISOS-Erhaltungszielen basieren. Zusätzlich wird ein Leitfaden für Projektentwickelnde erarbeitet.

Akteure und Verfahren

Relevante Akteure

Bauherrschaften: Die grossen Entwicklungsprojekte werden meistens von Investoren, die nicht aus Yverdon-les-bains stammen, erarbeitet.

Commission d'urbanisme et mobilité: Die politische Kommission besteht aus Stadträten. Sie verfügt über kein spezifisches Fachwissen zum Ortsbildschutz.

Commission des constructions: Sie besteht aus Vertretern verschiedener Verwaltungsstellen und aus externen Expertinnen und Experten (Architekten, Landschaftsarchitekten, Verkehrsingenieure usw.). Auch diese Kommission verfügt über kein spezifisches Fachwissen zum Ortsbildschutz.

Baubewilligungsverfahren

Bisher gibt es kein spezialisiertes Vorgehen für Projekte im ISOS Perimeter, da das ISOS wie erwähnt in den Planungsinstrumenten nicht verankert ist. Grundsätzlich ist bei Baugesuchen eine Vorprüfung durch die Stadt erwünscht, sie ist jedoch nicht obligatorisch. Im Baubewilligungsverfahren prüft die Gemeinde, ob das Bauvorhaben mit dem ISOS konform ist und zeigt allfällige Unvereinbarkeiten auf. Doch da die Stadt keine grundeigentümerverbindlichen Kriterien in der BZO verankert hat, die als Argumentarium zu Gunsten von ISOS dienen können, sind die Verhandlungen mit den Projektantragstellern schwierig. Zwar nimmt der Kanton zu jedem Bauvorhaben Stellung, allerdings sind darin keine Argumente oder Kriterien enthalten, die der Gemeinde bei der Prüfung des ISOS helfen.

Innenentwicklung vs. Ortsbildschutz

Kenntnis und Stellenwert des ISOS

Stadt: Setzt sich für die Verankerung des ISOS in den raumplanerischen Instrumenten ein und sensibilisiert private Projektentwickelnde.

Private und Architekten: Die Kenntnisse des ISOS sind mangelhaft und entsprechend wird es nur ungenügend berücksichtigt. Wenn lokale Eigentümer, Investoren und Architekten über das ISOS Bescheid wissen, werden die Anliegen oft akzeptiert. Die meisten Einwohner erkennen den Mehrwert für den Erhalt des Ortsbildes, in dem sie wohnen. Die Bevölkerung will mehrheitlich die Identität des Ortsbildes bewahren.

Bauherrschaften: Die Kenntnis und Berücksichtigung des ISOS insbesondere bei Investoren, welche nicht aus Yverdon stammen und deren Hauptziel die Gewinnmaximierung ist, ist mangelhaft. Als Grund für die ungenügende Berücksichtigung werden oft die durch den Ortsbildschutz verursachten höheren Baukosten genannt.

Konflikte

Grosse Entwicklungsprojekte, die sich fast ausnahmslos am Stadtrand befinden, stehen selten im Konflikt mit dem ISOS, da die Gemeinde eng und von Anfang an mit den privaten Investoren zusammenarbeitet und in den Planungsprozess involviert ist (beispielsweise durch Umzonungen und Anpassungen der Nutzungsplanung). Demgegenüber stehen kleinere Projekte häufig im Konflikt mit dem ISOS. Die Konflikte treten meistens erst nach Einreichung des Baugesuchs auf.

Umgang mit Konflikten

- Die Möglichkeit der Vorprüfung eines Vorprojektes (démarche préalable) durch die Gemeinde wird wenig genutzt, da es nicht Teil der Baubewilligungskultur ist.
- Zusätzlicher Leitfaden für Bauherrschaften soll erstellt werden, um für das ISOS zu sensibilisieren
- Mitwirkungsveranstaltungen

Interessenabwägung Die Interessenabwägung findet gegenwärtig im Rahmen der Ortsplanungsrevision statt. In ausgewiesenen Entwicklungsgebieten soll der Grossteil der Verdichtung stattfinden. In der Altstadt sind Schutzperimeter vorgesehen. Ziel ist, dass die Gemeinde dank dieser generellen Festsetzung in Zukunft nicht mehr für jedes Bauvorhaben einzeln und im Baubewilligungsverfahren (wenn vieles schon definiert ist) eine Interessenabwägung machen muss. **Herausforderung:** Gemäss dem neuen Planungs- und Baugesetz (LATC) des Kantons sollen die Ergebnisse aus partizipativen Mitwirkungsprozessen stärker berücksichtigt werden. Falls diese im Widerspruch mit dem ISOS stehen sollten, stellt sich die Frage, welches Interesse höher gewichtet werden soll.

Einschätzung der Gemeinde

ISOS als Chance oder Hindernis?	Chancen: — Ermöglicht eine qualitätsvolle Innenentwicklung — Hilfe bei der Interessenabwägung, insbesondere bei grossen Entwicklungsprojekten Hindernisse: — Unterschiedliche Inventare (ISOS, ICOMOS, BLN, UNESCO usw.) werden zu unterschiedlichen Zeitpunkten aktualisiert und sind nicht aufeinander abgestimmt. So wird deren Berücksichtigung in den kommunalen Instrumenten schwierig und diese entsprechen auch nicht immer dem aktuellen Stand. — Inhalte des ISOS bleiben zu abstrakt: ISOS liefert keine konkreten Kriterien für die Anwendung auf lokaler Ebene. Die Gefahr ist daher gross, dass kommunale Entscheidungen zum ISOS willkürlich und uneinheitlich sind. — «Hinweise» im ISOS sind schwierig umzusetzen und erschweren die Interessenabwägung, da es sich nicht um Schutzmassnahmen handelt. — Das ISOS bremst die Verdichtung und kann von den Gemeinden nicht in Frage gestellt werden. Gemeinden, die keine Landreserven für Verdichtung haben, sind durch das ISOS gehemmt. — Es gibt keine Person oder Stelle, die die Gemeinde bei der Interessenabwägung unterstützt (ausser Bundesgerichtsurteile)
Handlungsbedarf	Gemeinde: — Eine spezifische Kommission oder eine/n Expertin/en für das ISOS schaffen Kanton/Bund: — mehr Unterstützung z.H. der Gemeindeverwaltung bei der Konkretisierung des ISOS

Vertiefung exemplarischer Verdichtungsprojekt(e) bzw. Planungsvorhaben

Beschreibung Beispiel I	Planungsvorhaben: Gesamtrevision kommunaler Richtplan und Nutzungsplan (=Ortsplanung) ISOS-Erhaltungsziel: Das Planungsvorhaben betrifft alle ISOS-Perimeter in Yverdon-les-bains (unterschiedliche Erhaltungsziele) Stand der Planung: Erarbeitung (Vorprüfung Ende 2020 abgeschlossen) Involvierte Akteure: Gemeinde
Interessenabwägung	siehe <i>Relevante raumplanerische Instrumente sowie Akteure und Verfahren</i>
Beschreibung Beispiel II	Platzaufwertung: Aufwertung der «Place d'Armes» ISOS-Erhaltungsziel: Umgebungspereimeter mit Erhaltungsziel a Stand der Planung: Interessenabwägung Involvierte Akteure: Gemeinde, Architekten, Bevölkerung

Interessenabwägung Der Auftakt des Projekts (Aufwertung der Place d'Armes) war ein öffentlicher Mitwirkungsprozess. Aus den Workshops sind Ideen entstanden, die im Einklang mit dem ISOS waren wie beispielsweise der Wunsch, den Platz frei respektive unbebaut zu halten. Darauf basierend fand ein Architekturwettbewerb statt. Das Siegerprojekt sieht die Verschiebung einer Baumreihe und des historischen Kiosk-Gebäudes vor, um eine bessere Verbindung zwischen dem Bahnhof und der Altstadt zu schaffen. Beide charakteristischen Merkmale sind im ISOS unter den «Hinweisen» aufgeführt. Zwar sind «Hinweise» keine zwingenden Schutzmassnahmen, bieten aber Anlass für eine Interessenabwägung zwischen Konservierung und Neugestaltung des Platzes. Als Grundlage für die laufende Interessenabwägung wurde ein historischer Fachbericht über den Platz erstellt. Darin sind die Diskrepanzen zum ISOS dokumentiert. Die Stellungnahme des Kantons ist aktuell hängig.

4. Zusammenfassende Erkenntnisse

In den folgenden Kapiteln werden Erkenntnisse der Autorinnen und Autoren des vorliegenden Berichtes formuliert. Diese basieren einerseits auf den geführten Gesprächen mit den sechs untersuchten Gemeinden und auf den Erfahrungen des Autorenteam aus der Zusammenarbeit mit Gemeinden und Kantonen im Rahmen seiner Berufstätigkeit als beratende Planer. Aufgrund der kleinen Anzahl Gemeinden, die genauer untersucht wurden, lassen sich diese Erkenntnisse nicht ohne weiteres für alle Gemeinden / Kantone verallgemeinern.

4.1 Innenentwicklung als anspruchsvolle Aufgabe

Die seit dem Inkrafttreten des teilrevidierten Raumplanungsgesetzes im Jahr 2014 stärker eingeforderte Innenentwicklung ist eine anspruchsvolle Aufgabe für die Gemeinden. Während die kantonalen Richtpläne unterdessen ebenfalls revidiert sind, ist die Umsetzung auf kommunaler Ebene erst teilweise geschehen. So verfügen z.B. viele Gemeinden noch nicht über eine strategische Planungsgrundlage (räumliches Entwicklungsleitbild, kommunaler Richtplan o.ä.), welche frühzeitig eine erste Interessenabwägung zwischen Ortsbildschutz und Innenentwicklung vornimmt. Bereits gibt es aber gute Beispiele für klare planerische Vorgaben, die aufzeigen, wie auch in einem schützenswerten Ortsbild Innenentwicklung erfolgen kann. So hat die Stadt Aarau etwa im Rahmen der Erarbeitung ihres räumlichen Entwicklungsleitbildes Anstrengungen unternommen, die im kantonalen Richtplan vorgeschriebene Mindestdichte über die gesamte Stadt erreichen zu können. Dazu hat sie im räumlichen Entwicklungsleitbild eine Gesamtbetrachtung über alle Quartiere vorgenommen und quartierspezifische Ziele und Handlungsanweisungen formuliert.

Instrumente für eine qualitätvolle Innenentwicklung noch nicht in allen Gemeinden vorhanden

4.2 Kenntnis und Verständnis des ISOS

Die Kenntnisse über die Existenz des ISOS sowie dessen Bedeutung variieren sowohl bei den Gemeinden als auch bei den privaten Bauherrschaften stark.

In den Gemeinden

Alle untersuchten Gemeinden sind sich grundsätzlich der hohen Bedeutung des Ortsbildschutzes bewusst und vertreten das Anliegen des Ortsbildschutzes in Projektentwicklungen teilweise mit Nachdruck. Sie sind sich bewusst, dass der Ortsbildschutz eine qualitätsvolle Verdichtung und Bewahrung des Ortscharakters begünstigt. Gleiches gilt für Fachpersonen, die bei der Beratung, Vorprüfung oder Bewilligung von Bauvorhaben von der Gemeinde gezogen werden. Diese Sensibilität für Ortsbildschutzanliegen scheint in den letzten Jahren gestiegen zu sein. So sind die meisten untersuchten Gemeinden im Begriff, den Ortsbildschutz besser in die kommunalen Planungsinstrumente zu integrieren oder haben dies kürzlich gemacht.

Hohes Bewusstsein für die Bedeutung des Ortsbildschutz

Dieses Bewusstsein hängt auch mit dem in der Gemeinde vorhandenen Fachwissen zusammen. So setzen sich im Kanton Jura beispielsweise kleinere Gemeinden, die über weniger Ressourcen und keine Fachexpertise verfügen, deutlich weniger für den Ortsbildschutz ein als die Stadt Delémont, welche über einen externen Berater für Ortsbildschutzfragen verfügt.

Ressourcen und Fachwissen als zentrale Voraussetzung

Der Status und die Verbindlichkeit des ISOS wird von den Gemeinden unterschiedlich interpretiert. Während es Gemeinden gibt, die das ISOS als absolute und verbindlich einzuhaltende Vorgabe ansehen (wie etwa Yverdon-les-bains und Estavayer), verstehen andere Gemeinden das Inventar als Fach- und Planungsgrundlage mit Vorgaben, welche im konkreten Fall auch hinterfragt werden dürfen. Sie betrachten das ISOS als eine wichtige Grundlage für die Interessenabwägung mit anderen Sach-Zielen.

Unterschiedliche Interpretationen bezüglich Verbindlichkeit des ISOS

Bei privaten Bauherrschaften

Den Initianten privater Verdichtungsprojekte mangelt es häufig an der Kenntnis des ISOS, was dazu führt, dass dieses in einem ersten Schritt oft nicht berücksichtigt wird. Der Ortsbildschutz hat für sie neben anderen Vorgaben und Zielsetzungen, die bei einer Planung beachtet werden sollen, einen geringen Stellenwert. Dies ist nicht zuletzt deshalb der Fall, weil das ISOS und der Ortsbildschutz oft im Konflikt zu einer erhöhten Ausnützung und damit einer wirtschaftlichen Entwicklung stehen.

Geringe Kenntnis bei privaten Bauherrschaften

So ist es entscheidend, dass die Daten, Pläne und Informationen gut verfügbar resp. praktisch anwendbar sind. Häufig wurde die schlechte Verfügbarkeit als Grund genannt, warum das Inventar bei privaten Bauherrschaften auf Unverständnis oder mangelnde Anerkennung stösst. Nicht alle Grundeigentümer sind sich bewusst, dass sich ihre Parzelle im ISOS befindet und was das für sie bedeutet. Folglich wird das Inventar oftmals als eine weitere Einschränkung für die Realisierung von Bauvorhaben gesehen.

Schlechte Verfügbarkeit der Informationen als Grund für mangelnde Anerkennung und Kenntnis des ISOS

Ebenfalls sind sich die Bauherren nicht immer bewusst, dass die Gemeinden Unterstützungsleistungen in Form von Beratungen oder und Planungshilfen anbieten. Solche Angebote zeigen auf, wie Projekte erarbeitet werden können, welche gleichzeitig die Anliegen der Bauherren sowie des Ortsbildschutzes berücksichtigen. Sie sind somit zentral für die Wissensvermittlung und die Sensibilisierung.

Sensibilisierung durch Beratung und Unterstützung der Bauherren

Auch darf der Ortsbildschutz nicht als zusätzliche, separate Anforderung kommuniziert werden. Vielmehr wird das ISOS besser verstanden und akzeptiert, wenn es mit weiteren bestehenden Planungsgrundlagen abgestimmt und in die Planungsinstrumente der Gemeinde eingebettet ist. Dies gilt insbesondere für die grundeigentümergebundene Nutzungsplanung, welche die Anforderungen des ISOS stufengerecht für die kommunale Ebene umsetzen muss.

ISOS als Bestandteil der kommunalen Planung

4.3 Zusammenspiel Ortsbildschutz und Denkmalschutz

Sowohl der Ortsbildschutz als auch der Denkmalschutz haben zum Ziel, Bauten und deren Umgebung zu erhalten. Während der Denkmalschutz aber einzelne Objekte (möglichst integral, also auch im Gebäudeinnern) als

Verwechslung von Ortsbildschutz und Denkmalschutz

wichtige Zeitzeugen vergangener Epochen bewahren möchte, geht es im Ortsbildschutz um die Gesamtwirkung mehrerer Bauten und Freiräume im Zusammenspiel (bauliche Ensembles). Die einzelnen Objekte in einem schützenswerten Ortsbild müssen nicht zwingend schützenswerte Kulturdenkmäler sein. Neben dem Erhalt von Gebäuden respektive deren äusseren Erscheinung geht es beim Ortsbildschutz also auch um andere Elemente, die für den Ort charakteristisch sind – zum Beispiel um Fluchten, Blickwinkel, Strassenmuster, Proportionen oder Freiräume. Weil denkmalgeschützte Gebäude oftmals vermehrt in schützenswerten Ortsbildern vorkommen und gleichzeitig für das Ortsbild prägend sind, werden die beiden Schutzzwecke gerne verwechselt oder synonym verwendet. Das Verständnis für die unterschiedlichen Anliegen des Ortsbild- und Denkmalschutzes und die unterschiedliche rechtliche Bedeutung der Schutzobjekte ist in der Zusammenarbeit zwischen den Projektverfassenden und der Gemeinde eine grosse Herausforderung.

4.4 Umsetzung des Ortsbildschutzes in kommunalen Raumplanungsinstrumenten und Verfahren

Für die Umsetzung des Ortsbildschutzes auf kommunaler Ebene ist insbesondere die Nutzungsplanung von Bedeutung. Nur einige der untersuchten Gemeinden verfügen über strategisch-konzeptionelle Instrumente wie Leitbilder oder Entwicklungsstrategien, in denen Ortsbildschutzanliegen explizit thematisiert werden. Die meisten Kantone verlangen von den Gemeinden heute jedoch solche Entwicklungsvorstellungen. Als (meistens) behördenverbindliches Instrument sind auch kommunale Richtpläne eine wichtige Grundlage für die Umsetzung des ISOS im kommunalen Nutzungsplan. Die Stadt Aarau hat beispielsweise die Interessenabwägung zwischen Innenentwicklung und Ortsbildschutz schon im Raumentwicklungsleitbild vorgenommen als Grundlage für die Nutzungsplanung (siehe auch Kapitel 4.5). Erst durch die grundeigentümerverbindliche Konkretisierung in der Nutzungsplanung kann dem ISOS jedoch im Baubewilligungsverfahren wirklich Rechnung getragen werden. Die Folge einer ungenügenden Konkretisierung des ISOS in der Nutzungsplanung ist hingegen oft, dass das ISOS erst im Baubewilligungsverfahren zum Thema wird. Dies ist jedoch zu spät, um gute Lösungen zur Berücksichtigung des Ortsbildschutzes zu finden und verursacht unnötigen Ärger und unnötige Kosten.

Nutzungsplanung als zentrales Instrument für die Umsetzung des Ortsbildschutzes

Die Art und Weise, wie der Ortsbildschutz in den kommunalen Instrumenten berücksichtigt wird, variiert stark je nach Gemeinde und Kanton. Alle Gemeinden verfügen über einen «Ästhetikparagraphen», welcher von Bauprojekten eine gute Einordnung ins Ortsbild verlangt und eine Rechtsgrundlage für einen Eingriff bietet. Allerdings wird der Paragraph häufig nicht angewendet, unter anderem, da die Begründung einer fehlenden Einordnung anspruchsvoll ist und zur sorgfältigen Argumentation eine entsprechende Fachkommission nötig ist. Andere Gemeinden definieren zusätzlich Kernzonen oder weitere spezielle Zonen im Zonenplan, wie etwa die Gartenstadtzone oder die Altstadtzone in Aarau oder die «Obstwiesenzone» in Scharans. Weitere Mittel, mit denen der Ortsbildschutz in der Nutzungsplanung integriert wird, sind überlagernde Schutzzonen und Vorgaben zu Abbruchbewilligungen (z.B. in Scharans) oder zur Erstellung von Neu- und Umbauten

Vielfältige Lösungen für die Umsetzung des Ortsbildschutzes in den kommunalen Instrumenten

(Cahier des charges in Delémont). Diese werden der Bauordnung angehängt, wie dies zum Teil auch mit dem ISOS und Bauinventaren geschieht.

Verschiedene Gemeinden haben bereits innovative und neue Instrumente entwickelt, die zu einer besseren Berücksichtigung des ISOS beitragen. Neben den von verschiedenen Gemeinden erwähnten Leitfäden bzw. Gestaltungshandbücher wurden von diversen Gemeinden Angebote zur Bauberatung entwickelt, der Beizug von Fachleuten institutionalisiert oder eine vertiefte Analyse des Ortsbilds als Vorarbeit für die Anpassung des Nutzungsplans durchgeführt. Als Beispiele für innovative Ansätze seien folgende genannt:

Innovative und neue Instrumente bereits in Anwendung

Exkurs: Innovative Instrumente und Methoden

Cahier des Charges, Delémont: Im sogenannten «Pflichtenheft» zeigt die Stadt auf, wie sich ihr Zentrum baulich entwickeln soll. Auf Basis einer detaillierten Stadtanalyse wurde für jede Parzelle, auf der eine bauliche Veränderung erwünscht ist, das Potenzial der baulichen Verdichtung abgeschätzt und dreidimensional visualisiert. Hinzu kommen Höhenangaben, Mantellinien und Pflichtbaulinien. Davon ausgehend hält das Pflichtenheft architektonische Leitplanken fest. Als Bestandteil der Bau- und Zonenordnung ist das Pflichtenheft grundeigentümerverbindlich. Architekturwettbewerbe sind vorgeschrieben. Werden die Vorgaben aus dem Pflichtenheft erfüllt, ist kein Sondernutzungsplan mehr erforderlich, was ein Anreiz für die Bauherrschaft darstellt.

Baumemorandum: Von der Fachhochschule Graubünden wurde dieses Instrument ursprünglich für die Gemeinde Disentis entwickelt. Seither sind daraus in Abhängigkeit der individuellen Rahmenbedingungen verschiedener Gemeinden diverse weitere Memoranden mit unterschiedlicher Charakteristik und Bearbeitungstiefe entstanden, welche von vielen Gemeinden als Basis für die Interessenabwägung im Ortsbildschutzperimeter angewendet werden. Das Baumemorandum ist ein Gestaltungsleitfaden, bei dem nicht detaillierte Vorschriften und Vorgaben im Vordergrund stehen, sondern gestalterische Ordnungsprinzipien. Eine architektonische Analyse des Ortes, in Bezug auf die markanten Merkmale wie Formen, Farben, Silhouetten, Materialien, Konstruktionen und Gebäudestellungen, bildet die Grundlage. Abgeleitet aus der Analyse werden gestalterische Ziele für die Weiterentwicklung des Ortes definiert und in Wort und Bild – mit Plandarstellungen, Grafiken und Fotos – Eigenschaften des untersuchten Ortsbildes aufgezeigt und Hinweise für die zukünftige Bautätigkeit gegeben. Für Architekt*innen, Bauherrschaften und Baubehörden dient das Baumemorandum als Orientierungshilfe bei Planungs- und Bewilligungsprozessen.

Workshopverfahren Langenthal: Bei kleineren und mittleren Bauvorhaben in denkmalgeschützter Umgebung wartet die Stadt nicht das Baugesuch ab, sondern bietet Architekten und Bauherren von Anfang an Workshops mit externen Experten für Städtebau sowie Vertretern der Gemeinde und der Denkmalpflege an. Die offen und sachbezogen geführte Diskussion einer Jury mit der Bauherrschaft über ein eingereichtes Bauvorhaben und dessen räumliche Einordnung erstreckt sich in der Regel über 4 Workshops. Gegenstand sind unter anderem die Abweichung von der baurechtlichen Grundordnung, die Erschliessung des Areals und die volumetrische und städtebauliche Setzung des Gebäudes. Die Jury ist breit zusammengesetzt. Dazu gehören der Stadtbaumeister und der Fachbereichsleiter Stadtentwicklung, Vertreter der kantonalen Denkmalpflege, Mitglieder der Bau- und Planungskommission und der Bauherr sowie der Projektverfasser.

Ortsbauliche Abwägung: Als Basis für die geforderten Revisionen der Nutzungsplanung (Stadt Zug) sowie für die Veränderung von Arealen (Siebnen/Galgen, Baar, Glarus) gleichermaßen dient eine ortsbauliche Abwägung der im ISOS verzeichneten Qualitäten gegenüber den Interessen einer Innenentwicklung. Die Fachhochschule Graubünden FHGR entwickelte diese Methode zur Gegenüberstellung der ortsbaulichen Interessen und zur nachvollziehbaren Ermittlung von Abwägungsergebnissen. Nach einer sorgfältigen Analyse der Veränderungen des Ortsbildes seit der ISOS-Aufnahme wird provisorisch ein neuer, objektiver Schutzwert ermittelt, der vom Erhaltungsziel des ISOS abweichen kann. In der Praxis zeigt sich, dass sich einzelne Ortsbilder stark verändert haben und demzufolge die Bedeutung für die Stadt- oder Ortsentwicklung zu- oder abgenommen hat. Andererseits zeigen Beispiele auf, dass Bereiche mit weniger hohen Erhaltungszielen des ISOS sich heute als wichtigere Elemente im Ortsbild zeigen. Die Neu-einschätzung des Schutzwertes dient als Grundlage für die nachfolgende

Interessenabwägung. Einzelne lokale Interessen werden einander gegenübergestellt und gewichtet. Hierbei werden bewahrende Aspekte (Ortsbildschutzzonen, Unterschutzstellungen, Empfindlichkeiten des Ortsbildes sowie der ermittelte neue Schutzwert) ebenso berücksichtigt wie verändernde Aspekte (Lage im Siedlungsgebiet, Verdichtungsbereiche, regionale entwicklungskonzeptionelle Interessen sowie lokale baukulturelle Aspekte). Ermittelt wird eine Empfehlung, ob das Ortsbild eher erhalten bleiben soll oder ob Veränderungen möglich sind. Auf dieser Basis können Diskussionen stattfinden und fundierte Entscheidungen getroffen werden.

Qualifizierende Verfahren wie z.B. Wettbewerbe spezifisch für die Berücksichtigung des Ortsbildschutzes werden in der Regel nur für grössere Entwicklungsvorhaben verlangt. Sie kommen zum Beispiel bei einer Arealentwicklung zum Einsatz, welche eine Sondernutzungsplanung erfordert (das heisst, dann, wenn ein Vorhaben ausserhalb der Regeln der Bau- und Nutzungsordnung realisiert werden soll). So liegt dem «Place des Armes» in Yverdon-les-bains ein Architekturwettbewerb zugrunde (vgl. Faktenblatt Yverdon-les-bains). Im Delémont kann ein Cahier des charges (vgl. Kap. 5.2.1 und Faktenblatt Delémont) ein Architekturwettbewerb als Voraussetzung für die Entwicklung eines Gebiets definieren. Qualifizierende Planungsverfahren sind für konfliktträchtige Vorhaben auf jeden Fall sinnvoll. Es gibt aber auch Gemeinden, die auch für kleinere Vorhaben im schützenswerten Ortsbild Wettbewerbe vorschreiben. Die Stadt Sempach zum Beispiel verlangt für Ersatzneubauten in der Innenstadt generell einen Architekturwettbewerb oder auch Luzern verlangt für Ersatzneubauten in der historischen Altstadt mit dem Erhaltungsziel A die Durchführung eines Wettbewerbs.

Qualifizierende Verfahren werden nur für grössere Entwicklungsvorhaben verlangt

Diese Vielfalt an Lösungen beruht einerseits auf unterschiedlichen kantonalen Grundlagen zum Denkmal- und Ortsbildschutz (Inventare, Schutzkategorien usw.). Andererseits variieren auch die kantonalen Voraussetzungen, die die Umsetzung des ISOS in den kommunalen Instrumenten ermöglichen. So sind aufgrund der kantonalen Planungs- und Baugesetzgebung in einigen Kantonen neben Kernzonen keine weiteren Schutzzonen möglich. Andere Kantone erlauben hingegen die Definition von spezifischen Zonen und entsprechenden Bauvorschriften. Darüber hinaus geben einige Kantone (z.B. der Kanton Fribourg) im kantonalen Richtplan genau vor, wie der Denkmal- und Ortsbildschutz auf kommunaler Ebene umgesetzt werden soll.

Unterschiedliche Kantonale Rahmenbedingungen

In einigen Gemeinden müssen Bauvorhaben innerhalb von Ortsbildperimeter unterschiedliche Instanzen durchlaufen, um eine Baubewilligung zu erhalten. So gibt es für die Mehrheit der untersuchten Gemeinden die Möglichkeit – teilweise sogar die Pflicht – einer Vorprüfung des Bauvorhabens. Mit der optionalen oder fakultativen Vorprüfung werden die Projektverfassenden frühzeitig in der Entwicklung eines Projekts beraten – auch und insbesondere im Hinblick auf die Kompatibilität mit dem Ortsbildschutz, noch vor der Einleitung des Baubewilligungsverfahrens. Dabei werden von den Gemeindeverwaltungen häufig Fachkommissionen oder Fachpersonen beigezogen. In einigen Gemeinden ist das Verfahren der Vorprüfung als Teil des Bewilligungsverfahrens, sowie die Rolle der Kommissionen und Fachexpert*innen für Bauvorhaben in Ortsbildschutzperimetern klar definiert (vgl. Kap.3, Fallbeispiele Aarau, Delémont, Scharans, Romanshorn). Hingegen kennen Gemeinden, in denen die Umsetzung des ISOS in den Planungsinstrumenten noch nicht stattgefunden hat, keine Unterscheidung zwischen Abläufen und Verfahren für Vorhaben innerhalb oder ausserhalb der Ortsbildperimeter.

Eine gut definierte Zusammenarbeit aller involvierter Akteure ist die Basis für reibungslose Verfahren

Unabhängig vom Grad der Formalisierung der Abläufe, ist es für ein reibungsloses Verfahren essenziell, die Rollen (Aufgaben, Kompetenzen, Entscheidungsmacht) und Wege der Zusammenarbeit zwischen Verwaltung, Kommissionen/Fachgremien, Politik sowie Bauherrschaften klar zu definieren

4.5 Interessenabwägung zwischen Innenentwicklung und Ortsbildschutz

Die Interessenabwägung zwischen Innenentwicklung und Ortsbildschutz erfolgt in den untersuchten Städten und Gemeinden meistens im Rahmen der Nutzungsplanung. Nur teilweise wird sie bereits in der kommunalen Richtplanung bzw. in einer räumlichen Entwicklungsstrategie vorgenommen. So sind etwa in Aarau bereits im Raumentwicklungsleitbild Ziele und Handlungsempfehlungen für alle Quartiere der Stadt enthalten. Damit ist ein erstes Mal eine Interessenabwägung zwischen Innenentwicklung und Ortsbildschutz und damit eine wichtige Weichenstellung für die räumliche Entwicklung vorgenommen und dokumentiert worden.

Interessenabwägung erfolgt meist im Rahmen der Nutzungsplanung, nur teilweise bereits früher

Aufgrund der meist guten Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr und weiteren Infrastrukturen wären grundsätzlich die zentralen Lagen besonders geeignet für eine weitere Entwicklung nach innen. Aufgrund der Ortsbildschutzinteressen ist eine Entwicklung in historischen Ortskernen jedoch komplizierter, weshalb häufig an zentralen Lagen auf eine starke Verdichtung verzichtet wird, solange es noch Alternativen gibt, etwa in den Aussenquartieren einer Gemeinde. In allen Städten umfassen die ISOS Perimeter aber nicht nur die Innenstädte und historischen Ortskerne, sondern auch die Aussenquartiere. Dort sind die Interessenabwägungen dann sehr anspruchsvoll und herausfordernd.

Unterschiede zwischen Grossprojekten und Kleinvorhaben

Grosse Entwicklungsvorhaben, die häufig von institutionellen Anlegern oder professionellen Entwicklungsgesellschaften realisiert werden, werden in der Regel zusammen mit der Gemeinde geplant. Somit kann die Gemeinde zu Beginn der Ideenentwicklung und in frühen Planungsphasen sicherstellen, dass der Ortsbildschutz berücksichtigt wird.

Bei Grossprojekten wird der Ortsbildschutz häufig berücksichtigt

Kleinere Bauprojekte werden häufig von privaten Bauherren realisiert, die teilweise wenig Erfahrung im Umgang mit Anliegen des Ortsbildschutzes haben. Oftmals suchen sie erst im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens das Gespräch mit der Gemeindeverwaltung. Der Ortsbildschutz wird dann zur Herausforderung. Und es werden Baubewilligungsgesuche eingereicht, welche nicht im Einklang mit den Zielen des Ortsbildschutzes stehen.

Kleinprojekte stehen oftmals im Konflikt mit dem Ortsbildschutz

Rollen der Gemeinden im Baubewilligungsverfahren

Die Erarbeitung von strategischen Planungsinstrumenten (räumliche Entwicklungskonzepte, Siedlungsleitbilder oder auch eines kommunalen Richtplanes), die Nutzungsplanung sowie das Baubewilligungsverfahren sind die zentralen Momente, in denen die Gemeinde die Interessen zwischen Innenentwicklung und Ortsbildschutz abwägt. Werden die betroffenen (kleinen und grossen) Grundeigentümerschaften, die Anwohner*innen oder ideelle Organisationen wie der Heimatschutz in den Abwägungsprozess

miteinbezogen, können potenzielle Konflikte mit dem Ortsbildschutz reduziert werden.

Die Gemeinde tritt gegenüber den Bauherrschaften in unterschiedlichen Funktionen und Rollen auf: Einerseits fliesst über Fachkommissionen/Gremien/Beiräte Fachwissen zum Ortsbildschutz, aber auch zu anderen lokalen Besonderheiten sowie die strategisch-politische Haltung der Gemeinde in die Projekte ein. Andererseits ist es auch die Gemeinde, die unabhängig und sachlich Entscheidungen über Baugesuche fällt resp. Baubewilligungen erteilt. Die Doppelrolle «fachliche Beratung» und «Bewilligungsinstanz» wird von einigen Gemeinden als Herausforderung und Nährboden für Konflikte wahrgenommen.

Doppelrolle der Gemeinde: «fachliche Beratung» und «Bewilligungsinstanz»

Beratungsangebote der Gemeinde

Die Gemeinden sind sich einig, dass eine frühe fachliche Beratung der Bauherrschaften - idealerweise bereits auf der Stufe der Projektidee - zentral ist, um die Eigentümerschaften/Architekten für das Thema Ortsbildschutz zu sensibilisieren sind. Die Fachberatung sollte dabei auf das Thema Ortsbildschutz spezialisiert sein, über alle relevanten Unterlagen verfügen und in der Lage sein, das Wissen den Bauherrschaften verständlich und nachvollziehbar zur Verfügung zu stellen. Dabei spielt es keine Rolle, ob die Beratung innerhalb der Verwaltung oder im Auftrag der Verwaltung von einer externen Fachperson oder einem externen Büro durchgeführt wird. Gerade kleinere Gemeinden sind aus Kapazitätsgründen auf die Erteilung externer Mandate angewiesen.

Fachliche Beratung als wichtiges Instrument für die Sensibilisierung der Bauherrschaften

In der Praxis werden bereits bestehende Beratungsangebote der Gemeinden selten in Anspruch genommen. Darum tauchen Konflikte nicht wie erwünscht frühzeitig auf, wo sie im Dialog angegangen werden könnten, sondern erst im Rahmen des späteren Baubewilligungsverfahrens. Wird ein Beratungsangebot neu etabliert, sind Architekten und Bauherren am Anfang oft misstrauisch und befürchten Mehraufwand. Ist die Praxis der Bauberatung jedoch einmal etabliert, werden darin Chancen gesehen, den Aufwand reduzieren zu können, indem die Herausforderungen oder auch nicht zielführende Lösungen bereits frühzeitig diskutiert und geklärt werden.

Beratungsangebote werden selten in Anspruch genommen

Einige Gemeinden haben Leitfäden und Planungshilfen erarbeitet, die Empfehlungen für eine ortsbildgerechte Gestaltung von Bauten und Freiräumen enthalten. Dies ist z.B. der Fall in Scharans (Gestaltungsleitfaden Dorfkern) oder in der Stadt Zug (Gestaltungshandbücher für die Ortsbildschutzzonen *Gartenstadt* und *Oberwil*). Andere Gemeinden sind im Begriff solche zu erarbeiten oder planen dies (z.B. Yverdon-les-bains und Romanshorn). Eine Planungshilfe, welche im Rahmen der Beratung der Gemeinde den Bauherrschaften abgegeben wird, spielt für die Sensibilisierung und für die Erarbeitung von ortsbildgerechten Projekten eine wichtige Rolle. Sie erläutert beispielsweise die Einordnungskriterien, welche in der Bauordnung enthalten sind oder interpretiert mittels zusätzlicher Kriterien den unbestimmten Rechtsbegriff der «guten Einordnung» bzw. den vorhandenen Ermessensspielraum (Bsp. Stadt Zug). Ebenfalls dient sie als Hilfsmittel für die Baubehörde im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens. Die Planungshilfen oder Leitfäden können Bauherrschaften Unterstützung bei der Umsetzung und

Planungshilfen als wichtiges Instrument im Rahmen der Beratung

Anwendung der Ortsbildschutzvorschriften bieten und schaffen damit Planungssicherheit im Baubewilligungsverfahren.

4.6 Chancen und Hemmnis des ISOS für eine qualitätsvolle Innenentwicklung aus Sicht der Gemeinden

Die untersuchten Gemeinden erkennen im ISOS primär Chancen, aber auch ein Hemmnis für eine qualitätsvolle Innenentwicklung.

Gemäss den befragten Gemeinden unterstützt das ISOS den Erhalt von historisch und/oder baukulturell wertvollen Ortsbildern. Konkret dient das Inventar den Gemeinden und Fachleuten als Referenz, um bei Bauvorhaben hohe städtebauliche Qualitäten einzufordern, Tabula-Rasa-Planungen zu verhindern und die Projektentwickelnden für die Identität des Ortes zu sensibilisieren. Dank des ISOS können Charakteristiken eines Ortes über den Schutz von einzelnen Gebäuden hinaus eingefordert werden. Insbesondere bei grösseren Entwicklungen legt das ISOS nahe, das räumliche Erscheinungsbild gesamthaft zu berücksichtigen. Gerade bei grösseren Bauvorhaben, wo heterogene Interessen zusammentreffen, bietet das ISOS eine wichtige Grundlage für die Interessenabwägung. Das ISOS wird von den Gemeinden dann als Chance verstanden, wenn es als eine von mehreren Grundlagen in eine Interessensabwägung einfließen kann.

Chancen

Umgekehrt wird das ISOS als Hemmnis betrachtet, wenn es falsch verstanden wird. Gemeinden, welche das Inventar als absolute Vorgabe verstehen und unflexibel anwenden, sehen das ISOS als Gefahr für eine Blockierung von transformativen Entwicklungen oder gar der Innenentwicklung generell. Sie sind der Meinung, dass das ISOS als Bremse der Verdichtung verstanden werden kann, welche das Wachstum von Gemeinden ohne Landreserven stark hemmt. Von den befragten Gemeinden war eine einzige dieser Meinung.

Hemmnis

5. Handlungsbedarf

Das ISOS wird von den meisten untersuchten Gemeinden als Chance für eine qualitätsvolle Innenentwicklung gesehen. Damit das Inventar diese Wirkung tatsächlich erzielen kann und damit es richtig eingesetzt und angewendet wird, gibt es aus Sicht der Autorinnen und Autoren Handlungsbedarf auf verschiedenen Ebenen.

5.1 Handlungsbedarf Gemeinden

Die Gemeinden haben eine zentrale Rolle bei der Anwendung des ISOS und im Ortsbildschutz. Es ist ihre Aufgabe, das Inventar in ihren Planungsinstrumenten und Verfahren zu integrieren und stufengerecht umzusetzen. In früheren Jahrzehnten wurden dem ISOS und dem Ortsbildschutz generell eine geringere Bedeutung beigemessen. Einige der aktuell gültigen kommunalen Planungsinstrumente wurden auch vor der Einführung oder Aktualisierung des ISOS erarbeitet. Entsprechend besteht bei den Gemeinden (in unterschiedlichem Ausmass) Bedarf, ihre Planungsinstrumente dahingehend zu überarbeiten, dass das Inventar noch systematischer darin verankert wird. Dabei gilt es, das ISOS in der Bau- und Nutzungsordnung zu konkretisieren und umzusetzen, ein blosser Hinweis auf das ISOS reicht nicht aus.

ISOS in Planungsinstrumenten systematisch berücksichtigen

Der Einbezug von spezifischem Fachwissen zum Ortsbildschutz wird von den Gemeinden zwar häufig, aber noch nicht systematisch genug realisiert. Zielgruppe der Beratung sind dabei einerseits die Baubewilligungsbehörde und andererseits die Bauherrschaften. Die meisten Gemeinden sind sich bewusst, wie wichtig die Beratung der Bauherrschaften ist, um mögliche Konflikte zwischen einem Bauvorhaben und den Anliegen des Ortsbildschutzes zu beheben. Eine wichtige Rolle in der Sicherstellung der Zielerreichung im Ortsbildschutz spielen ausserdem Fachkommissionen, welche die Baubewilligungsbehörde in der Beurteilung von Bauvorhaben unterstützen. Es handelt sich in den meisten Fällen um kommunale Gremien, teilweise werden aber auch kantonale Kommissionen eingesetzt (z.B. im Kanton Jura, mit der «commission des sites et paysages»). Je nach Zusammensetzung, Entscheidungskompetenzen und Fachexpertise kann der Einsatz von Fachkommissionen jedoch eine unterschiedliche Wirkung erzielen. Es ist wichtig, dass es sich bei den Experten und Expertinnen um mehrheitlich externe Berater handelt, welche entsprechend unabhängig und unvoreingenommen sind¹⁷.

Fachberatung der Bauherrschaften und Bewilligungsbehörde

In verschiedenen Gemeinden besteht Bedarf, die Kompetenzen und die Verbindlichkeit der Beurteilung der bestehenden Kommissionen zu klären und zu stärken. Die Gründung oder der vermehrte Einsatz von Fachkommissionen als Berater der Gemeinde ist ebenfalls ein Bedürfnis, welches unter anderem auch die in der vorliegenden Studie befragten Gemeinden mehrheitlich erkannt haben.

Unabhängiges Fachwissen einbeziehen und Kompetenzen der Fachkommissionen stärken

¹⁷ Vgl. Publikation des BSA, Bund Schweizer Architekten: «Stadtbildkommissionen – Fundamente der Baukultur», 2017

5.2 Handlungsbedarf Kantone

Aus der Untersuchung der Fallbeispiele wurde deutlich, dass viele Private (Eigentümer, Investoren, Architekten, Bauherrschaften, Handwerker) das ISOS und dessen Bedeutung nicht genügend kennen und aus diesem Grund auch nicht berücksichtigen (wollen). Auch die Kantone können einen Beitrag leisten, damit Private besser über das ISOS und dessen Bedeutung informiert und sensibilisiert werden können. Dafür ist es besonders wichtig, dass das ISOS leicht auffindbar gemacht wird. Momentan ist für jedes Ortsbild das jeweilige PDF-Dokument im Geoportal des Bundes verlinkt. Eine Auf-
führung des Inventars in den kantonalen GIS-Portalen, wie es aktuell vom Kanton Freiburg gemacht wird, würde den Zugang zu dessen Inhalten erleichtern und ihm grössere Visibilität schenken. Ausserdem könnten die Kantone Klarheit schaffen, wie mit verschiedenen kantonalen Fachinventaren umzugehen ist oder in welchem Verhältnis das ISOS zu kantonalen Inventaren steht.

Zugänglichkeit und Visibilität ISOS stärken

Die Umsetzung des ISOS, sei es in der Erarbeitung und Revision der Planungsinstrumente oder in der Planung von Bauprojekten kann für die Gemeinden eine Herausforderung sein. Dies einerseits, weil es für sie nicht immer klar ist, wie der Umgang mit dem ISOS tatsächlich erfolgen soll und andererseits, weil gerade kleinere Gemeinden nicht über genügend Ressourcen oder Expertise verfügen. Mehrere der untersuchten Gemeinden wünschen, vom Kanton oder Dritten wie z.B. Espace Suisse mit Ressourcen und Fachwissen stärker unterstützt zu werden. Die Kantone können einen wertvollen Beitrag leisten, indem sie Grundsätze für die Innenentwicklung und Vorgaben für die Abstimmung mit dem ISOS in ihre kantonalen Planungsinstrumente (z.B. Richtpläne) integrieren, Leitfäden oder Planungshilfen für den Umgang mit den schützenswerten Ortsbildern erarbeiten, oder den Gemeinden mit Fachexpertise zur Seite stehen.

Unterstützung der Gemeinden mit Ressourcen und Fachwissen

5.3 Handlungsbedarf Bund

Wie bereits erwähnt, ist es den Gemeinden oftmals nicht klar, wie das ISOS konkret in den kommunalen Planungsinstrumenten und in der Interessenabwägung stufengerecht angewendet werden soll. Zum Beispiel ist vielen Gemeinden der Umgang mit den «Hinweisen» nicht klar. Klare Empfehlungen und konkrete Hinweise des Bundes für die Umsetzung auf lokaler Ebene würden helfen, allfällige Hürden in der Umsetzung zu verringern.

Im Rahmen der Interviews wurde erwähnt, dass das ISOS aufgrund seiner eher «technischen» Darstellung für die Anwender nicht leicht verständlich und zugänglich ist. Das Instrument enthält detaillierte Beschreibungen des Ortsbildes und dessen historischen Entwicklung. Nicht für alle Planer*innen und Architekt*innen ist klar, was die relevanten Aspekte sind, die bei der Planung von Bauvorhaben berücksichtigt werden sollen. Eine übersichtlichere und an der Praxis orientierte Darstellung wäre jedoch wichtig, für eine sich am Schutzgedanken orientierende Anwendung und Akzeptanz.

Darstellung des ISOS zu «technisch»

Das ISOS ist ein Fachinventar und soll auch ein solches bleiben. Das für eine analoge Darstellung konzipierte ISOS wurde im Rahmen der zweiten Revision seit 2016 in eine zeitgemässe, digitale Form überführt, welche der aktuellen und künftigen Arbeitsweise der Nutzerinnen und Nutzer besser entspricht. Im Zuge der Weiterentwicklung des ISOS sollte darauf geachtet werden, das Fachinventar auch für Anwender, die keine Fachspezialisten oder -spezialistinnen sind, noch besser verständlich zu machen.

Optimierung hinsichtlich besserer Verständlichkeit auch für Nicht-Fachpersonen

6. Empfehlungen und Lösungsansätze

Nachdem in Kapitel 6.1 für die verschiedenen Planungsphasen eines Verdichtungsvorhabens zentrale Erfolgsfaktoren aufgeführt sind, sind in Kapitel 6.2 bis 6.8 erste Lösungsansätze und Empfehlungen formuliert. Dabei ist jeweils aufgezeigt, an welche staatliche Ebene (Bund, Kantone, Gemeinden) sie sich richten.

6.1 Übersicht Erfolgsfaktoren nach Planungsphasen

Aus den Erkenntnissen der Fallbeispiele, Grundlagenrecherchen und den Diskussionen im Autorenteam formulieren die Autoren und Autorinnen dieser Studie im Folgenden zentrale Erfolgsfaktoren für eine gezielte Berücksichtigung des Ortsbildschutzes im Rahmen der Innenentwicklung. Werden sie nicht umgesetzt oder eingehalten, können sie zu Stolpersteinen für ein erfolgreiches Zusammenspiel von Innenentwicklung und Ortsbildschutz werden:

Erfolgsfaktoren aus Sicht der Studienverfasser*innen

Planungs- / Projektphase	Erfolgsfaktoren
Grundlagenanalyse	- Berücksichtigung der Grundlagen zum Ortsbildschutz (Inventare zum Ortsbild- und Denkmalschutz aller Staatsebenen) und lokalen Besonderheiten bereits in der Analyse
Kommunale Siedlungsentwicklungsstrategie (Leitbild, REK, kommunale Richtplanung etc.)	- Erarbeitung einer ganzheitlichen räumlichen Entwicklungsstrategie für die Gemeinde mit Definition der Gebiete, welche sich insbesondere unter dem Gesichtspunkt des Ortsbildschutzes für die Innenentwicklung eignen und welche weniger (wie zB. in Aarau, Delémont oder Zug) - Behördenverbindliche Genehmigung der konzeptionell-strategischen Instrumente mindestens durch die kommunale Legislative und zur Erhöhung der Legitimation und Verbindlichkeit ggf. auch durch den Kanton
Nutzungsplanung	- Grundeigentümerverbindliche Festlegung von Innenentwicklungsgebieten und Konkretisierung des Ortsbildschutzes in der Nutzungsplanung, welche Planungssicherheit schafft und im Baubewilligungsverfahren konkret angewendet werden kann. Einführung neuer Instrumente mit dem nötigen Spielraum für verdichtungs- und ortsbildgerechte bauliche Entwicklungen wie z.B. die <i>Cahiers des charges</i> in Delémont. An neuralgischen Punkten auch Einfordern von Architekturwettbewerben.
Sondernutzungsplanung	- Pflicht von Sondernutzungsplanungen für grössere Planungsvorhaben oder bestimmte Perimeter, welche für das Ortsbild von besonderer Bedeutung sind. Dies ermöglicht die frühzeitige Mitsprache der Gemeinde und das Einfordern von Qualitätsaspekten hinsichtlich Ortsbildschutz.

Baubewilligungsverfahren	- Ggf. Unterstützung der Bewilligungsbehörde und Beratung der Bauherrschaften durch den Einsatz von (externen) Fachpersonen. Bereitstellung von Beurteilungsgrundlagen wie z.B. das Baumemorandum. Einführung von Workshopverfahren nach dem Muster von Langenthal
Prozess / Organisation	Erfolgsfaktoren
	- Gezieltes Einholen von Fachwissen bezüglich Ortsbildschutz zur Unterstützung der Gemeinde (z.B. durch externe Berater wie in Delémont und Scharans, den Einsatz von Fachkommissionen oder den engen Einbezug der kantonalen Denkmalpflege) - Freiwilliges Beratungsangebot der Gemeinde für Bauherrschaften oder vorgeschriebenes Vorprüfungsverfahren - Erarbeitung einer Planungshilfe / Leitfadens zum Bauen im schützenswerten Ortsbild für Private - Enge Zusammenarbeit Kanton und Gemeinde, Einbezug kantonale Denkmalpflege Gute Abstimmung Kanton/Gemeinde

6.2 Empfehlung 1: Grundlagen zugänglich machen und Bauherrschaften sensibilisieren

Grundsätzlich ist es die Aufgabe der Gemeinde, das ISOS zu kennen und im Kontakt mit Bauherrschaften diese dafür zu sensibilisieren. Dabei ist es wichtig, dass das ISOS sowie alle weiteren wichtigen Planungsgrundlagen zum Ortsbildschutz den Bauherrschaften zur Verfügung stehen und leicht zugänglich gemacht werden. Mit der neuen Darstellung des ISOS und der neuen Erfassungsmethode ist man hier bereits einen grossen Schritt weitergekommen. Viele Gemeinden wissen dies jedoch noch gar nicht. Die Kantone können die Gemeinden dabei unterstützen, indem sie beispielsweise das ISOS in den kantonalen GIS-Portalen darstellen.

Gemeinden / Kantone: Grundlagen bekannt machen

6.3 Empfehlung 2: ISOS in der Nutzungsplanung umsetzen und Verfahren für Bauvorhaben in Ortsbildperimetern definieren

Das ISOS soll auf kommunaler Stufe in der BZO / BNO bzw. dem Nutzungsplan konkretisiert und umgesetzt werden. Insbesondere ist darin aufzuzeigen, wie die Interessenabwägung im Ortsbildperimeter erfolgen soll (vergl. z.B. ortsbauliche Abwägung). Damit können die Gemeinden sicherstellen, dass in der Praxis der Schutzgedanke bzw. die im ISOS formulierten Erhaltungsziele berücksichtigt werden. Die Investition der Gemeinden, die für diese Übersetzungsarbeit im Rahmen der Revision ihrer Bau- und Zonenordnungen nötig wird, lohnt sich, weil mehr Planungssicherheit entsteht und viele Rechtsstreitigkeiten vermieden werden können.

Gemeinden: Übersetzung des ISOS in die Nutzungsplanung lohnt sich

Dafür braucht es in den kommunalen Instrumenten nicht nur eine Umsetzung und Konkretisierung des ISOS bzw. des Ortsbildschutzes, sondern auch des Verfahrens, z.B. in Form eines Artikels in der BNO, gemäss dessen die Vorprüfung von Bauprojekten durch die kommunale Behörde obligatorisch ist. Die Verfahren sind nicht nur festzuschreiben, sondern müssen auch bekannt gemacht werden.

Gemeinden: Verfahren festhalten und bekannt machen

Ebenso wird empfohlen, für potentiell konflikträchtige Vorhaben im Ortsbildperimeter Sondernutzungsplanungen vorzuschreiben. In ISOS Perimetern mit Erhaltungsziel A kann es unter Umständen auch sinnvoll sein, für Ersatzneubauten einen Architekturwettbewerb zu verlangen. Auch ein Workshopverfahren, wie dies die Gemeinden Langenthal und Brunnen kennen, kann sinnvoll sein. Die Möglichkeiten, die Rollen der Akteure und die Abläufe im (Bewilligungs-)Verfahren müssen von Seiten der Gemeinde klar und transparent kommuniziert werden. Die Kenntnis des Verfahrens seitens Bauherrschaften ist für einen raschen Konsens und zielführende Projektentwicklung entscheidend.

Gemeinden: Sondernutzungsplanungen oder Wettbewerbe vorschreiben

6.4 Empfehlung 3: Beratungsangebot für Bauherrschaften stärken / verbindlich machen

Die Beratung und Begleitung der Bauherrschaften durch eine Fachperson oder ein Fachgremium (Bauberatung oder Gestaltungsbeirat) spielt eine wichtige Rolle für die Erarbeitung von Projekten, die im Einklang mit dem Ortsbildschutz stehen. Die Beratung kann je nach Möglichkeiten durch die Gemeinde selbst angeboten oder an externe Experten und Expertinnen delegiert werden, was den Vorteil hat, dass diese entsprechend unabhängig und unvoreingenommen sind. So kann einerseits die Bauherrschaft sensibilisiert werden, andererseits kann die Gemeinde auf eine grosse Anzahl strikter Regeln verzichten und somit grössere Handlungsspielräume in der Gestaltung ermöglichen (Grundsatz «mehr Expertise, weniger Regeln»). Alternativ oder zusätzlich zur Fachberatung können die Gemeinden Leitfäden oder Planungshilfen zum Umgang mit dem Ortsbildschutz im Rahmen der Innenentwicklung erarbeiten und zur Verfügung stellen. Oder sie können Fachveranstaltungen zum Ortsbildschutz in Innentwicklungsgebieten durchführen.

Gemeinden: Frühzeitige Beratung für Bauherrschaften anbieten und Beurteilungsgrundlagen schaffen

6.5 Empfehlung 4: Unterstützung der Gemeinden seitens Kantone

Kantone sollten die Gemeinden mittels Beratung und ggf. durch die Erarbeitung von Planungshilfen stärker unterstützen, den Ortsbildschutz in der kommunalen Planung zu integrieren. Auch die Integration des ISOS in die kantonalen Geoportale wäre wünschenswert. Nicht alle Gemeinden – insbesondere nicht die kleinen – verfügen über die nötigen Ressourcen, Kompetenzen und Möglichkeiten. Dies würde die Hürde für die Umsetzung des ISOS verringern und eine einheitlichere, flächendeckende Umsetzung ermöglichen. Die konkrete Umsetzung der kantonalen Vorgaben in die kommunale Planung ist dann Aufgabe der Gemeinden, allenfalls in Zusammenarbeit/Ab-sprache mit dem Kanton.

Kantone: Beratung, Integration ISOS in Geoportale, Planungshilfen

6.6 Empfehlung 5: Capacity Building

Das richtige Verständnis des ISOS und seiner Bedeutung als Inventar ist essentiell. Die Kantone, aber auch der Bund sollten hier ihre Anstrengungen verstärken, dass die Gemeinden, aber auch Beratungsbüros genau wissen, was der Stellenwert des Inventars ist und wie es anzuwenden ist. Dazu ist unter anderem eine engere Zusammenarbeit zwischen den Kantonen (unter Einbezug der kantonalen Denkmalpflege, welchen eine wichtige Rolle in der

Kantone und Bund: Vermittlung von Fachknowhow

Unterstützung mit Fachknowhow zukommt) und den Gemeinden erforderlich.

6.7 Empfehlung 6: ISOS Weiterentwickeln und Zielgruppe ausweiten

Die Aktualität und Verständlichkeit des ISOS ist eine Grundvoraussetzung für dessen Akzeptanz. Mit der neuen Darstellungsweise und Erfassungsmethode des ISOS ist hier bereits ein erster wichtiger Schritt getan. Es wird dem Bund empfohlen, im Rahmen der Weiterentwicklung des ISOS zu überlegen, wie sich dieses im Hinblick auf die Verständlichkeit ggf. weiter optimieren oder vereinfachen lässt. So wäre z.B. zu prüfen, ob etwa die Objektblätter in kurzer und knapper Form mit Hinweisen für nicht Fachpersonen ergänzt werden können zu den wesentlichen zu erhaltenden Qualitäten des Ortsbildes. Indem die Zielgruppe des Fachpublikums ausgeweitet wird auf Nicht-Fachleute, kann das ISOS auch von diesen besser verstanden und akzeptiert werden. Dabei wäre insbesondere darauf zu achten, dass die Zielgruppen der Gemeinden und Bauherrschaften optimal bedient werden können. Der heutige Detaillierungsgrad mit den ausführlichen historischen Erläuterungen ist sehr wertvoll, die Informationen werden jedoch in der Praxis kaum genügend gewürdigt, weil sie sowohl umfangmässig als auch inhaltlich die Akteure, welche die Innenentwicklung massgeblich vorantreiben überfordern. Die Kurse von Espace Suisse zum Thema «Ortsbild und Verdichtung» zielen ebenfalls in diese Richtung und sollten weitergeführt werden. Die Entwicklung eines entsprechenden Angebotes für Investoren und private Bauherrschaften ist zu prüfen.

Bund: Erhöhung der Verständlichkeit des ISOS auch für Nicht-Fachleute

6.8 Empfehlung 7: Gute Beispiele bekannter machen und Erfahrungsaustausch fördern

Den Gemeinden und weiteren Akteuren der Innenentwicklung hilft es häufig, wenn sie anhand guter Beispiele darstellen und kommunizieren können, was für Lösungen andernorts gefunden wurden. Diese bieten Inspiration, um im eigenen Fall ein geeignetes Vorgehen oder gute Lösungen zu finden. Auf der Plattform densipedia (www.densipedia.ch) sind diverse Beispiele solcher guten Lösungen beschrieben, nur sind auch diese in vielen Kreisen noch zu wenig bekannt. Dem Bund wird daher empfohlen, die Sammlung guter Beispiele weiterzuführen und diese noch stärker bekannt zu machen.

Bund: Gute Beispiele sammeln und bekannter machen

Weiter soll der Austausch zwischen den Kantonen gestärkt werden, damit diese voneinander lernen können bezüglich der Bedürfnisse der Gemeinden und deren Umgang mit dem Ortsbildschutz.

Bund: Austausch zwischen den Kantonen stärken