



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'intérieur DFI

Office fédéral de la culture OFC

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de
la communication DETEC

Office fédéral du développement territorial ARE

1^{er} septembre 2021

Préserver la physionomie des localités suisses

Recommandations concernant le traitement des sites construits à protéger en cas de développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti

Rapport à l'attention du Conseil fédéral

Impressum

Editeurs

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC)
Département fédéral de l'intérieur (DFI)

Direction de projet

Office fédéral de l'aménagement territorial (ARE)
Office fédéral de la culture (OFC)

Obtention

Sous forme électronique (www.are.admin.ch et www.bak.admin.ch).
Disponible également en allemand et en italien.

Table des matières

Résumé	4
1 Point de la situation.....	5
2 Mandat et objectif	5
3 Procédure.....	6
4 Constats	7
4.1 Manque de connaissances	7
4.2 Manque d'informations	8
4.3 Application lacunaire des procédures et instruments d'aménagement	8
5 Recommandations ARE/OFC	10
5.1 Recommandations aux villes et communes	10
5.2 Recommandations aux cantons.....	11
5.3 Recommandations à la Confédération	11
6 Mesures	12
7 Bons exemples	15
7.1 Planification stratégique générale	15
7.2 Plans d'affectation / plans d'affectation spéciaux	16
Annexe	16

Résumé

Dans le cadre de l'approbation du rapport du 17 janvier 2018 donnant suite au postulat 16.4028 Fluri «Préserver la physionomie des localités suisses», le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'intérieur (DFI) et le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) d'élaborer, à partir d'exemples actuels et en association avec d'autres partenaires, des recommandations concernant la mise en œuvre de l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS), et de l'informer des résultats des travaux menés.

Dans le cadre de ce mandat, il a été examiné, à partir de six cas concrets différents (Aarau, Bussy, Delémont, Romanshorn, Scharans et Yverdon-les-Bains), comment l'ISOS était pris en compte dans les projets de densification et plus généralement dans la planification. Il s'est alors confirmé que depuis l'entrée en vigueur de la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire en 2014, le développement vers l'intérieur du milieu bâti qu'elle impose représente une tâche exigeante pour les villes et les communes. Dans ce contexte, l'ISOS est perçu comme une chance lorsqu'il est vu, à juste titre, comme un élément à intégrer dans la détermination et la pesée des intérêts à côté de plusieurs autres bases de décision. Inversement, l'ISOS est considéré comme une entrave quand il est interprété et appliqué, à tort, comme une prescription absolue. Il apparaît que l'importance et la force contraignante de l'ISOS sont souvent peu claires, ce qui peut entraîner des incertitudes lors de la mise en œuvre de la protection des sites construits (en particulier) au niveau communal.

Ces constats mettent en évidence qu'une action est nécessaire aux trois échelons de l'Etat. En conséquence, l'Office fédéral du développement territorial (ARE) et l'Office fédéral de la culture (OFC) ont établi des recommandations pour améliorer l'application de l'ISOS. Celles-ci comprennent de donner un meilleur accès à l'ISOS, de communiquer clairement sa valeur et son importance, de mettre plus largement à disposition une expertise et des bases de décision, de notifier l'importance d'une implication précoce de l'ISOS dans les procédures d'aménagement du territoire, de faire mieux percevoir la marge de manœuvre disponible lors de l'application de l'ISOS, de diffuser de bons exemples, de promouvoir des échanges d'expériences et de rendre l'ISOS plus compréhensible pour tous les groupes-cibles.

Au vu de cette nécessité d'action, il est proposé des mesures ciblées de la Confédération pour la mise en œuvre améliorée de la protection des sites construits en cas de développement à l'intérieur du milieu bâti. En font notamment partie le renforcement de la sécurité juridique et de la sécurité de planification, l'amélioration et le meilleur ancrage de l'ISOS, la promotion de la formation et de la formation continue, l'élargissement de l'offre de conseils aux cantons, villes et communes, l'intensification des échanges d'expériences et l'augmentation de la notoriété de l'ISOS et de la valeur qui lui est accordée. Enfin, divers bons exemples d'instruments et de procédures de planification recensés dans le cadre du mandat montrent comment il est déjà possible aujourd'hui de concilier les intérêts de la protection des sites construits et du développement à l'intérieur du milieu bâti, et de mettre ainsi en œuvre l'exigence d'un développement de l'urbanisation de qualité.

1 Point de la situation

Le milieu bâti a une grande influence sur le bien-être et la qualité de vie des habitants et habitantes. Il est déterminant pour les interactions et la cohésion sociales, la créativité et l'identification avec le lieu.

La préservation des sites construits de Suisse est un objectif fédéral inscrit dans la Constitution (art. 78 Cst.). Dans l'exécution de ses tâches, la Confédération doit tenir compte des questions de protection de la nature et du patrimoine. Elle ménage les paysages, les sites construits, les sites historiques ainsi que les curiosités naturelles et les monuments, et en préserve l'intégrité lorsque l'intérêt général le demande. Au niveau fédéral, ce mandat constitutionnel est mis en œuvre en premier lieu dans la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN ; RS 451), puis dans d'autres politiques sectorielles, notamment celle de l'aménagement du territoire.

L'art. 5 LPN astreint le Conseil fédéral à établir des inventaires d'objets d'importance nationale après avoir entendu les cantons. L'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS) recense les sites construits les plus précieux du pays et vise à en conserver intégralement les qualités. Au titre d'inventaire national, l'ISOS est sur le plan suisse le seul instrument établi selon des critères homogènes permettant une appréciation qualitative des sites construits ; il constitue ainsi une base importante pour planifier le développement de l'urbanisation.

La Constitution fédérale comprend également l'objectif d'une utilisation mesurée du sol et d'une occupation rationnelle du territoire (art. 75 Cst.). Orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti est donc aussi un objectif important inscrit à l'art. 1 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700). Depuis la révision partielle de la LAT de 2012, les prescriptions du droit fédéral concernant le dimensionnement des zones à bâtir stipulent qu'une grande partie de la croissance future de la population et des emplois devra être absorbée par la densification dans les zones à bâtir existantes.

L'art. 8a, al. 1, let. c, LAT exige en conséquence des cantons de définir dans leurs plans directeurs comment développer une urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti. En précisant vouloir un développement «de qualité» à l'intérieur du milieu bâti, le Message du 20 janvier 2010 relatif à la révision partielle de la LAT (FF 2010 959) met un accent particulier sur les aspects qualitatifs de l'urbanisation susceptibles de créer une plus-value. La qualité de l'urbanisation est comprise ici dans un sens général. A côté de nombreux autres aspects, elle comporte aussi la sauvegarde de l'identité culturelle et de l'histoire propre au lieu.

Les exigences de densification et les attentes croissantes et multiples vis-à-vis du milieu bâti se traduisent par la complexité croissante des règles, instruments et processus à respecter. Dans le cadre de la mise en œuvre de la LAT révisée, de nombreuses villes et communes occupant une situation centrale et bien desservies par les transports ont l'obligation d'assumer une part notable de la croissance cantonale de la population et des emplois. Dernièrement, en plus de nombreux autres défis complexes, les cantons, villes et communes font donc aussi régulièrement face à des questions soulevées par l'application de l'ISOS dans le cadre du développement vers l'intérieur du milieu bâti de qualité qui est exigé.

2 Mandat et objectif

La question de la compatibilité de l'ISOS et du développement vers l'intérieur du milieu bâti a été abordée pour la première fois en 2015 par un groupe de travail placé sous la direction de l'ARE. Dans son rapport final,¹ ce groupe concluait que l'ISOS n'empêchait pas foncièrement la densification, mais qu'il pouvait en faire une tâche plus exigeante. En tant qu'inventaire spécialisé, l'ISOS est – toujours selon ce rapport – un instrument susceptible de contribuer à ce que toute densification soit une densification de qualité. Les objectifs de la LPN (protection des sites construits) et de la LAT

¹ ARE, « ISOS et densification. Rapport du groupe de travail », Berne, 2016.

(densification), ainsi que leur mise en œuvre conjointe et soigneusement coordonnée représentent donc une chance pour l'amélioration de la qualité de vie.

Dans son rapport du 17 janvier 2018 donnant suite au postulat 16.4028 Fluri «Préserver la physionomie des localités suisses»², le Conseil fédéral confirmait le rôle crucial du patrimoine culturel pour la société, l'économie et l'environnement. Il fallait en conséquence préserver à long terme les qualités de la culture du bâti, tout en anticipant les problèmes économiques et énergétiques et les questions de planification. Le Conseil fédéral constatait une nécessité d'agir en matière du développement urbain vers l'intérieur du milieu bâti. Il fallait coordonner davantage la sauvegarde des prestations du patrimoine culturel avec le postulat du développement vers l'intérieur. Ces deux prémisses exigeaient des compétences élevées en matière de planification et d'exécution, ainsi qu'une conscience aiguë des enjeux respectifs. Le Conseil fédéral estimait encore qu'il fallait tirer au clair le traitement de la densification et de la protection des sites construits dans le cadre d'une pesée d'intérêts. Il chargea donc le DFI et le DETEC d'élaborer, en association avec d'autres partenaires, des recommandations dans le cadre des travaux de révision de l'ISOS pour les cantons de Genève (GE) et des Grisons (GR) ainsi que sur la base d'autres exemples actuels, et de l'informer des résultats des travaux menés. Le but de ces recommandations serait de montrer comment il est possible d'aborder la question du développement à l'intérieur du milieu bâti en tenant compte des qualités des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse, et de présenter, exemples à l'appui, des procédures, méthodes et instruments susceptibles d'aider à mettre en œuvre avec succès les planifications correspondantes. On pourrait ainsi montrer, sur la base d'exemples concrets, la compatibilité du développement vers l'intérieur du milieu bâti avec l'ISOS et examiner l'opportunité d'éventuelles adaptations des relevés et de l'application de l'ISOS.

3 Procédure

L'élaboration des recommandations revenait à l'OFC et à l'ARE. Pour ce faire, les deux offices fédéraux étaient soutenus par un groupe de travail (ci-après: GT Po. Fluri) composé d'experts en aménagement du territoire, protection de la nature et du patrimoine bâti, conservation des monuments, architecture et construction.³ A partir de six cas concrets, il a été examiné comment l'ISOS était pris en compte dans les projets de densification et plus généralement dans la planification des communes. L'analyse des cas a été effectuée par la société EBP AG dans le cadre d'un mandat externe. Dans son rapport d'enquête (voir annexe), EBP montre quels facteurs de succès et quelles entraves se présentent lors de l'application de l'ISOS et quels constats et recommandations l'on peut en déduire. Le GT Po. Fluri a discuté et adopté les résultats de cette analyse, tout en faisant des propositions d'adaptation et de complément.

Le présent rapport fait suite au rapport de l'ARE *ISOS et densification* (2016). Il se fonde sur la teneur du rapport d'enquête de la société EBP ainsi que sur les réactions du GT Po. Fluri. Certains passages sont repris directement du rapport d'EBP.

² Conseil fédéral suisse, «Préserver la physionomie des localités suisses. Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 16.4028 Fluri du 15 décembre 2016», Berne, 2018.

³ Le groupe de travail se composait des entités suivantes (une personne chacune): Association des communes suisses (ACS), Conférence des conservateurs et conservatrices suisses de monuments historiques (CCMH), Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), Commission fédérale des monuments historiques (CFMH), Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP), constructionsuisse, Conférence suisse des aménagistes cantonaux (COSAC), Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement (DTAP), Fédération des architectes suisses (FAS), Fédération suisse des urbanistes (FSU), EspaceSuisse, Office fédéral de l'environnement (OFEV), Office fédéral des routes (OFROU), Patrimoine suisse, services cantonaux de l'aménagement du territoire des cantons de FR et GR, service cantonaux des monuments historiques des cantons de FR et GR, Société suisse des ingénieurs et des architectes (SIA), Union des villes suisses (UVS).

4 Constats

Les travaux effectués permettent de dresser le constat général suivant: depuis l'entrée en vigueur, en 2014, de la révision partielle de la LAT, le développement à l'intérieur du milieu bâti qu'elle demande représente une tâche exigeante pour les villes et communes. Celle-ci ne peut être effectuée avec la qualité élevée également requise par la loi que si l'ISOS est pris en compte correctement et que les marges de manœuvre laissées au développement territorial sont donc exploitées à bon escient. Dans le cadre du développement à l'intérieur du milieu bâti, l'ISOS est perçu comme une chance lorsqu'il est vu, à juste titre, comme un élément à intégrer dans la détermination et la pesée des intérêts à côté de plusieurs autres bases de décision. En termes concrets, l'ISOS sert alors de référence aux communes et aux spécialistes pour exiger d'un projet de construction de grandes qualités urbanistiques, empêcher les planifications faisant table rase de ce qui existe et sensibiliser les auteurs de projets à l'identité du lieu. Grâce à l'ISOS, la sauvegarde des caractéristiques d'un lieu peut être exigée en plus de la protection de bâtiments isolés. Pour les projets de grande ampleur, notamment, l'ISOS suggère de tenir compte de l'aspect spatial global. Inversement, l'ISOS est considéré comme une entrave quand il est interprété, à tort, comme une prescription absolue. Les communes qui l'appliquent de cette manière y voient un danger menaçant certaines transformations, voire plus généralement le développement à l'intérieur du milieu bâti. Elles voient l'ISOS comme un frein à la densification qui entrave fortement la croissance des communes dépourvues de réserves de terrains.

Ci-après les constats détaillés résultant de l'analyse des cas concrets.

4.1 Manque de connaissances

Expertise

Dans les communes et parmi les spécialistes qu'elles consultent lors de la discussion, de l'examen préalable ou de l'autorisation de projets de construction, l'importance que revêt la protection des sites construits pour une densification de qualité est davantage perçue ces dernières années. Cette prise de conscience dépend toutefois étroitement des connaissances disponibles dans la commune. Ainsi, les petites communes, qui disposent de moins de ressources et d'experts, s'engagent en général moins que les grandes en faveur de la protection des sites construits.

Différence entre protection des sites construits et conservation des monuments

Lors de la collaboration entre les auteurs de projets et la commune, il peut s'avérer difficile de bien saisir la différence d'enjeux entre la protection des sites construits et la conservation des monuments, ainsi que les divers statuts juridiques des objets à protéger. La protection des sites construits et la conservation des monuments ont toutes deux pour but de préserver des bâtiments et leurs alentours. Mais alors que la conservation des monuments souhaite en général préserver des objets isolés (intégralement, si possible, donc aussi à l'intérieur) en tant que témoins importants d'époques révolues, la protection des sites construits s'intéresse principalement à l'effet général qu'ils suscitent. Un site construit comprend les bâtiments, les rues et les places où ils se trouvent. Mais il comprend aussi les surfaces non construites telles que les jardins, les parcs, les promenades et les infrastructures de loisirs, ainsi que les prairies, les champs, les pâturages, les vergers qui ont un lien avec le bâti. En plus de la sauvegarde des bâtiments, respectivement de leur aspect extérieur, la protection des sites construits s'intéresse donc également à d'autres éléments caractéristiques d'un lieu donné.

Importance et force contraignante de l'ISOS

L'importance et la force contraignante de l'ISOS sont interprétées différemment selon les communes. Plusieurs d'entre elles le comprennent à juste titre comme une base de planification spécialisée, assortie de prescriptions auxquelles il est loisible de déroger dans un cas concret, dans le cadre de la pesée

des intérêts. Elles considèrent donc l'ISOS comme une base importante pour soupeser des intérêts face à d'autres. Mais d'autres communes le voient comme une directive absolue, à respecter impérativement. Il n'est pas rare non plus que les auteurs de projets de densification privés manquent fréquemment eux aussi de connaissances de l'ISOS, ce qui implique qu'il n'est souvent pas pris en compte dès le début d'un projet. Ces personnes accordent une valeur moindre à la protection des sites construits qu'aux autres prescriptions et objectifs à respecter lors d'une planification. C'est en particulier dû au fait que l'ISOS et la protection des sites construits entrent souvent en conflit avec une densité d'utilisation plus élevée et donc avec un développement économique.

4.2 Manque d'informations

Disponibilité de l'ISOS

Jusqu'en avril 2021, l'ISOS était disponible sous forme de livre et en PDF sur le géoportail de la Confédération⁴. Depuis mai 2021, les relevés actualisés des sites construits y sont également publiés en tant que géodonnées. Seul quelques cantons et villes ont publié l'inventaire fédéral sur leur géoportail. La faible disponibilité est souvent invoquée pour expliquer l'incompréhension ou le manque de reconnaissance que l'ISOS rencontre auprès d'acteurs privés (architectes, maîtres d'ouvrage, etc.). En outre, les propriétaires fonciers concernés n'ont pas toujours à l'esprit que leur bien-fonds figure dans l'ISOS ni ce que cela signifie pour eux.

Conseils

Certaines communes offrent un soutien sous forme de conseils ou d'aides à la planification. Dans la pratique, ces offres sont pourtant peu sollicitées. Aussi certains conflits éventuels ne sont-ils pas reconnus à temps, lorsqu'ils pourraient encore être traités par le dialogue. Ce n'est qu'au cours de la procédure d'octroi du permis de construire qu'ils apparaissent. Face à une offre de conseils, différents acteurs commencent souvent par exprimer des réserves et craignent des surcoûts. Mais une fois la pratique des conseils en matière de construction établie, l'on y voit des chances de réduire les coûts dans la mesure où les exigences ou des solutions peu satisfaisantes sont discutées et clarifiées en amont.

4.3 Application lacunaire des procédures et instruments d'aménagement

Planifications stratégiques générales

Au niveau communal, la mise en œuvre de la protection des sites construits dépend aujourd'hui surtout des plans d'affectation. Seules quelques communes disposent d'instruments stratégiques (principes directeurs, stratégies de développement, plans directeurs) qui traitent explicitement la question de la protection des sites construits. La plupart des cantons exigent cependant aujourd'hui des communes de telles visions de leur développement, qui permettent une première pesée des intérêts entre protection des sites construits et développement à l'intérieur du milieu bâti, et constituent un balisage important du développement territorial, susceptible d'arriver ensuite jusqu'aux plans d'affectation.

Plans d'affectation

Pour que l'ISOS puisse être vraiment pris en compte dans une procédure d'obtention du permis de construire, il faut que les recommandations qui en découlent pour les propriétaires fonciers soient déjà concrétisées dans le plan d'affectation. Or de nombreuses communes n'ont pas intégré suffisamment l'ISOS dans leur planification. Il en résulte qu'il n'est souvent traité qu'au moment où la procédure d'obtention du permis de construire est engagée. Il est alors trop tard pour trouver de

⁴ map.geo.admin.ch

bonnes solutions concernant la protection des sites construits, ce qui entraîne des frustrations et des coûts inutiles.

Autres instruments communaux de planification

La manière dont la protection des sites construits est prise en compte dans les instruments communaux varie fortement d'une commune et d'un canton à l'autre. Certaines communes connaissent un article sur l'esthétique qui exige une bonne intégration des projets de construction dans le milieu bâti et fournit une base juridique à l'exigence de qualité. Fréquemment, cependant, cet article n'est pas appliqué, notamment parce qu'il est malaisé de justifier une mauvaise intégration et qu'une argumentation soignée nécessite une expertise particulière.

Les procédures qualifiantes, comme les concours prévoyant spécifiquement le respect de la protection des sites construits, ne sont généralement exigées que pour les projets de développement majeurs. Elles sont engagées par exemple pour le développement d'un secteur exigeant un plan d'affectation spécial.

Projets de construction

Les grands projets de développement, réalisés fréquemment par des investisseurs institutionnels ou des sociétés de développement professionnelles, sont généralement planifiés d'entente avec la commune. Celle-ci peut ainsi s'assurer dès les premières idées et études que la protection des sites construits est bien prise en compte.

Les petits projets de construction sont cependant réalisés fréquemment par des architectes et maîtres d'ouvrage privés, qui manquent parfois d'expérience en matière de protection des sites construits. Ce n'est souvent que dans le cadre de la procédure d'obtention du permis de construire qu'ils cherchent le dialogue avec l'administration communale. La protection des sites construits devient alors compliquée ; on en arrive parfois à des demandes de permis de construire pour des projets non conformes aux objectifs de cette protection.

Rôle multiple des communes

Les communes exercent vis-à-vis des architectes et des maîtres d'ouvrage plusieurs fonctions et rôles. A travers les commissions spécialisées / comités / conseils consultatifs, les projets bénéficient d'une part de l'expertise des communes en matière de protection des sites construits et d'autres particularités locales, ainsi que de la connaissance de leur position stratégique et politique. D'autre part, ce sont les communes qui doivent trancher indépendamment et objectivement les demandes de permis de construire ou octroyer ces permis. Certaines communes voient dans ce rôle multiple de «conseillère spécialisée», d'«avocate des objectifs politiques locaux» et «d'instance d'autorisation» un problème et une source d'éventuels litiges.

Implication d'autres acteurs

L'élaboration d'instruments stratégiques de planification (modèles de développement territorial, principes directeurs, plan directeur communal, etc.), celle de plans d'affectation ainsi que la procédure d'obtention du permis de construire sont les phases cruciales de la planification où les communes font une pesée d'intérêts notamment entre ceux du développement à l'intérieur du milieu bâti et ceux de la protection des sites construits. Les litiges surgissent la plupart du temps lorsque les (petits et grands) propriétaires fonciers concernés, les riverains et riveraines ou des organisations à but non lucratif comme *Patrimoine suisse* ne sont pas impliqués dans le processus ou ne le sont que trop tard.

5 Recommandations ARE/OFC

Les constats rapportés au chap. 4 indiquent qu'il est possible de procéder à un développement à l'intérieur du milieu bâti tout en respectant l'ISOS. Ils indiquent cependant aussi qu'il y a nécessité d'agir aux trois échelons de l'Etat. L'ARE et l'OFC ont consigné ci-après différentes recommandations susceptibles de contribuer à améliorer l'application de l'ISOS.

5.1 Recommandations aux villes et communes

Comprendre l'ISOS, l'apprécier et le rendre accessible

Il revient en principe aux communes de connaître l'ISOS et de sensibiliser les différentes parties prenantes (privées) – architectes, maîtres d'ouvrage, propriétaires, etc. – avec lesquelles elles sont en contact à la grande importance qu'a la protection des sites construits. Les communes doivent percevoir la «marque» ISOS d'abord comme une distinction susceptible d'être valorisée (p. ex. comme lieu d'habitation et de travail ou pour le tourisme). Elles doivent être elles-mêmes conscientes de la valeur et de l'importance de l'ISOS, avec les obligations qui vont de pair, et sensibiliser les architectes ainsi que les maîtres d'ouvrage aux préoccupations de la protection des sites construits. Il s'agit par exemple de connaître et de faire connaître les objectifs différents de la protection des sites construits et de la conservation des monuments, ainsi que l'importance juridique concomitante des objets à protéger. Il s'agit également de faciliter aux maîtres d'ouvrage l'accès à l'ISOS ainsi qu'aux autres bases de planification importantes concernant la protection des sites construits et la conservation des monuments.

Elaborer des bases et les mettre à disposition

Pour pouvoir conseiller techniquement les différentes parties prenantes (privées) – architectes, maîtres d'ouvrage, propriétaires, etc. –, il est recommandé aux communes d'élaborer, en plus des bases existantes, des aides à la planification et des directives propres aux lieux qui attirent l'attention des propriétaires et/ou des architectes sur le sujet et soutiennent ces derniers. On y évoquera la prise en compte de la protection des sites construits dans les études. Que ces conseils soient dispensés par l'administration, un ou une spécialiste ou une agence extérieure mandatée par l'administration est indifférent. Pour des raisons de capacité, les petites communes doivent souvent passer par des mandataires externes.

Elaborer des bases de planification stratégiques et une vision

Il est recommandé aux communes d'esquisser à temps une stratégie sur la base d'une vue spatiale d'ensemble et d'élaborer une «vision» qui précise où un développement par densification est judicieux sur leur territoire et quelles zones doivent être sauvegardées le mieux possible. A l'aide de ce modèle spatial général, élaboré de façon transdisciplinaire, l'on procédera à une première pesée des intérêts entre la protection des sites construits et la densification souhaitée.⁵ Cette vue d'ensemble peut être obtenue à l'aide du plan directeur communal, d'un modèle de développement territorial au niveau communal ou d'instruments analogues de planification stratégique. Pour déterminer les intérêts en présence, on tiendra compte non seulement de l'ISOS, mais encore des inventaires cantonaux et communaux, de façon à obtenir une vision complète en matière de protection des sites construits. Pour les intérêts d'une densification, sont déterminants les objectifs et prescriptions des instruments généraux de planification (plan directeur cantonal ou régional, etc.). Les communes devraient transmettre préventivement aux acteurs privés impliqués la «vision» conçue dans les bases de planification stratégiques.

⁵ ARE, « ISOS et densification. Rapport du groupe de travail », Berne, 2016.

Concrétiser l'ISOS dans les plans d'affectation

Au niveau communal, l'ISOS doit être concrétisé et traduit dans les plans d'affectation. En d'autres termes, les communes doivent formuler soigneusement les prescriptions de zone en prenant en compte les objectifs de sauvegarde de l'ISOS et les conditions locales, et exposer par quels procédés le milieu bâti est pris en compte dans la vue d'ensemble. A part la délimitation de zones protégées, de zones inconstructibles, de zones à bâtir spécifiques avec leurs règles afférentes, l'exigence ponctuelle d'un plan d'affectation spécial ou d'autres mesures appropriées, le plan de zones et le règlement de construction comprendront aussi des indications et recommandations concrètes concernant l'application de l'ISOS. Il faudrait en particulier y présenter clairement et de façon transparente les rôles des acteurs et le déroulement des procédures (d'obtention du permis de construire).

5.2 Recommandations aux cantons

Mieux expliquer la valeur et l'importance de l'ISOS

L'ISOS montre ce qu'il y a de précieux dans un site construit. Ce n'est ni une prescription de protection absolue ni une planification. Bien comprendre l'ISOS et son importance en tant qu'inventaire fédéral est chose essentielle. Il faut donc que les cantons le positionnent mieux. Les acteurs doivent par exemple savoir que c'est un inventaire spécialisé et qu'il constitue non l'aboutissement d'une pesée d'intérêts, mais l'une des nombreuses bases d'une telle pesée. L'ISOS ne doit donc pas être présenté comme une exigence supplémentaire séparée. Il sera mieux compris et accepté s'il est incorporé aux instruments de planification des communes en étant coordonné aux autres bases de planification existantes. Les cantons accompagnent les planifications des communes et approuvent les plans d'affectation. Ils exercent ainsi une influence décisive sur la prise en compte concrète de l'ISOS et assument la responsabilité correspondante. Il leur faut donc redoubler d'efforts pour que les communes – mais aussi les cabinets de conseil – comprennent la marge de manœuvre dont ils disposent en matière d'application de l'ISOS et comment ils peuvent l'exploiter au mieux en faveur d'un développement à l'intérieur du milieu bâti de qualité. L'important est ici avant tout que les cantons connaissent la variabilité de la force contraignante de l'ISOS selon qu'il s'agit de tâches fédérales, cantonales ou communales, et qu'ils expliquent ce que cela signifie concrètement pour les procédures et la bonne manière de faire.

Mettre à disposition de l'expertise et des bases

Pour améliorer la prise en compte de l'ISOS lors d'études, il faut une collaboration étroite entre les cantons – autrement dit les services cantonaux compétents en matière de protection des sites construits et d'aménagement du territoire – et les communes. Les cantons doivent assumer un rôle actif et soutenir les communes par des rencontres d'information ou de conseil. Il est aussi utile pour les communes que le canton précise dans des aides à la planification comment les intérêts de la protection des sites construits et de la densification peuvent être intégrés efficacement dans la planification communale. Sur ce point, il est recommandé qu'il y ait au niveau cantonal une entente et une collaboration étroite entre le service de l'aménagement du territoire et celui de la protection des sites construits. Toujours au niveau cantonal, il faut donner une visibilité à l'ISOS, en l'intégrant par exemple au géoportail cantonal.

5.3 Recommandations à la Confédération

Présenter la protection des sites construits comme une partie de la stratégie de développement

La Confédération devrait mieux mettre en valeur l'avantage résultant de la prise en compte précoce de l'ISOS dans les procédures concernant l'aménagement du territoire. Au stade des études, l'ISOS aide à mieux lire le milieu bâti d'une commune. Il permet de détacher son regard de telle parcelle isolée pour comprendre l'espace dans sa totalité. La pertinence de la protection des sites construits

devrait être davantage présente dans les esprits lors du développement de localités. Il faut présenter l'ISOS encore plus énergiquement comme un système incitatif favorisant un développement vers l'intérieur du milieu bâti de qualité. Cela consiste notamment à dépasser la fausse opposition «protection des sites construits contre développement» ainsi qu'à reconnaître que la conservation, l'entretien et la protection des sites construits forment aussi une stratégie de développement pouvant être coordonnée avec d'autres approches (énergie, climat, qualité du paysage, biodiversité, transports, etc.).

Promouvoir la perception d'une inscription à l'ISOS comme une distinction et une chance

Une inscription à l'ISOS est fréquemment perçue comme une entrave et non comme une distinction pour qualités particulières. D'entente avec les cantons, la Confédération devrait donc sensibiliser les communes au fait que les sites inscrits à l'ISOS ont une valeur particulière, dont on peut être fier. L'inscription d'un site construit à l'ISOS est un honneur et non une punition. Promouvoir les échanges entre les communes abritant un ou plusieurs sites ISOS peut contribuer à propager les démarches réussies de valorisation (p. ex. comme lieu d'habitation et de travail ou pour le tourisme).

Mieux montrer la force contraignante et la marge de manœuvre disponible

La force contraignante de l'ISOS dépend de ce qu'un projet sera une tâche communale, cantonale ou fédérale. Si la tâche est communale ou cantonale, la prise en compte de l'ISOS laisse davantage de latitude ; si elle est fédérale, la pesée des intérêts connaît des exigences supérieures. La Confédération doit montrer clairement de quelle marge de manœuvre les cantons et communes disposent en matière de prise en compte de l'ISOS lors de leur développement territorial et comment ils peuvent et doivent l'exploiter au mieux en faveur d'un développement à l'intérieur du milieu bâti de qualité.

Poursuivre le développement de l'ISOS et élargir le groupe-cible

Dans le cadre du développement de l'ISOS, la Confédération doit réfléchir constamment à la manière de le rendre encore plus clair et compréhensible, et comment, au-delà des spécialistes, les groupes-cibles des communes et les architectes ainsi que les maîtres d'ouvrage pourraient être mieux desservis. Présenter ses contenus de façon parfois simplifiée et pragmatique contribue à le faire mieux connaître et accepter. Les non-spécialistes comprendront ainsi mieux l'ISOS.

Mieux faire connaître les bons exemples et promouvoir les échanges d'expériences

Exposer et communiquer sur la base de bons exemples quelles solutions ont été trouvées ailleurs apporte souvent une aide aux cantons, communes et autres acteurs du développement à l'intérieur du milieu bâti. Ces exemples servent d'inspiration pour trouver dans son propre cas la procédure appropriée ou de bonnes solutions. La Confédération doit s'engager pour que la collecte de bons exemples publiée sur des plateformes comme *densipedia.ch* d'EspaceSuisse⁶ soit poursuivie et encore mieux connue. Il convient aussi de promouvoir les échanges entre cantons afin que ceux-ci apprennent les uns des autres quels sont les besoins des communes et comment ces dernières traitent la protection du milieu bâti.

6 Mesures

Depuis la publication du rapport du Conseil fédéral du 17 janvier 2018 donnant suite au postulat 16.4028 Fluri «Préserver la physionomie des localités suisses», la Confédération a pris différentes mesures pour améliorer la mise en œuvre de la protection des sites construits lors du développement à l'intérieur du milieu bâti et elle entend poursuivre cet objectif. Il s'agit notamment des mesures ci-dessous.

⁶ [La plateforme suisse du développement vers l'intérieur et de la densification | Densipedia](#)

Sécurité juridique et sécurité de planification accrues

Ces dernières années, l'objectif cantonal et communal d'une sécurité juridique et d'une sécurité de planification accrues lors de la mise en œuvre de l'ISOS a été un sujet crucial tant au niveau politique que technique. Dans le contexte d'une critique fréquemment exprimée, la brève ordonnance de 1981 concernant l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS ; RS 451.12) a été entièrement révisée. La nouvelle ordonnance du 13 novembre 2019 régit les principes déterminants des objets à inscrire à l'ISOS et tient compte de la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant les art. 5 et 6 LPN.

Comme autre mesure pour clarifier le statut de l'ISOS et des autres inventaires fédéraux mentionnés à l'art. 5 LPN, le Conseil fédéral propose, dans le cadre du contre-projet indirect à l'initiative biodiversité, de réglementer au niveau de la loi l'obligation pour les cantons de tenir compte des inventaires fédéraux mentionnés à l'art. 5 LPN – et non au niveau d'une ordonnance, comme c'est le cas actuellement. Il en résultera plus de transparence et la mise en œuvre de l'ISOS en sera facilitée.

Amélioration et bon ancrage de l'ISOS

L'ISOS n'a pas de caractère définitif, il doit être revu et mis à jour régulièrement. La deuxième révision de l'ISOS a été entamée en 2018 avec son examen dans les cantons des Grisons et de Genève. A cette occasion, la méthode de recensement a été mise à jour⁷ et la présentation adaptée aux technologies SIG. L'ISOS a été simplifié et rendu aussi plus convivial sous sa nouvelle forme numérique. Depuis le 1^{er} mai 2021, les premiers relevés géoréférencés sont accessibles sur le géoportail de la Confédération⁸ ainsi que sur un géoportail ISOS tout nouveau.⁹

L'ISOS sera révisé progressivement, canton par canton. Ainsi les anciens relevés de sites construits seront remplacés peu à peu par de nouvelles données géoréférencées sur le géoportail ISOS.

Promotion de la formation et de la formation continue

Pour renforcer les connaissances dans le domaine de l'ISOS, la Confédération propose diverses formules de formation continue. Ce sont par exemple des publications (flyers ISOS, examen des faits concernant l'ISOS, nouvelles explications de la méthode ISOS¹⁰), des vidéos¹¹, la collection de documents pertinents (aides à la mise en œuvre, expertises, rapports, décisions judiciaires)¹² ainsi que des forums de discussion occasionnels ou permanents (colloques, etc.). Dans le cadre du nouveau cycle de révision de l'ISOS, l'OFC réalise ainsi avec le concours des cantons des séances d'introduction spécifiques à la méthode ISOS pour les spécialistes cantonaux et communaux, et organise des séances d'information pour les communes touchées. Ces manifestations stimulent les échanges entre Confédération, canton et communes. Depuis 2019, l'OFC organise en outre deux fois par an un séminaire sur l'ISOS avec le concours d'EspaceSuisse¹³ pour en améliorer la compréhension et l'application.

Elargissement de l'offre de conseils aux cantons, villes et communes

A l'initiative de la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement (DTAP), la Confédération (ARE, OFC), les cantons (DTAP), les communes (Association des communes suisses ACS) et les villes (Union des villes suisses UVS) élaborent un guide de l'application de l'ISOS contenant des recommandations concrètes à l'attention

⁷ [Méthode ISOS \(admin.ch\)](#)

⁸ [map.geo.admin.ch - thème Sites construits ISOS](#)

⁹ [GISOS \(admin.ch\)](#)

¹⁰ [L'ISOS en bref \(admin.ch\)](#) et [Méthode ISOS \(admin.ch\)](#)

¹¹ [Collection de vidéos ISOS \(admin.ch\)](#)

¹² [Documentation \(admin.ch\)](#) et [Recueil des décisions judiciaires \(admin.ch\)](#)

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

des cantons, villes et communes, et de leurs planificateurs et planificatrices. Ce guide, qui reprend les constats du GT Po. Fluri, expliquera pragmatiquement la marche à suivre pour prendre l'ISOS en compte. Il se fonde sur des travaux déjà effectués (p. ex. par EspaceSuisse) et les rend accessibles de façon centralisée. Le guide paraîtra au printemps 2022. En outre, dans le cadre d'«Impulsion Développer vers l'intérieur»¹⁴ et sur mandat de la Conférence tripartite, EspaceSuisse offre un soutien aux villes et communes sous forme de conseils, bons exemples et formation continue concernant le développement à l'intérieur du milieu bâti. Enfin, la mesure 17 de la *Stratégie interdépartementale d'encouragement de la culture du bâti*¹⁵ prévoit de créer pour les villes et communes une offre de conseil dans le domaine de la culture du bâti.¹⁶ L'OFC est justement en train d'analyser les besoins des communes et les mesures concrètes possibles. La mise en œuvre de la protection des sites construits est aussi traitée dans ce contexte.

Promotion des échanges d'expériences

La plateforme en ligne *densipedia.ch* gérée par EspaceSuisse a pour but d'apporter aux communes et aux villes une aide en matière de développement du milieu bâti sous forme de bons exemples et de savoir-faire. Elle s'adresse aux membres des conseils communaux, administratrices et administrateurs immobiliers, propriétaires fonciers et autres acteurs de l'aménagement du territoire. Loin d'être une plateforme d'expert-e-s pour des expert-e-s, elle entend thématiser le sujet majeur du développement intérieur de manière largement accessible. Quiconque cherche des renseignements sur le développement intérieur et la densification y trouvera des réponses, des exemples et des contacts. Les séminaires ISOS (voir le chap. *Promotion de la formation et de la formation continue*) fournissent également l'occasion d'analyser et de discuter des exemples concrets. Les échanges entre participants favorisent une meilleure compréhension de l'ISOS en cas de projets de densification et, partant, l'obtention d'une meilleure qualité. En matière de qualité, l'OFC a publié en mai 2021 le *Système Davos de qualité pour la culture du bâti*, qui formule pour la première fois des critères concrets d'évaluation de la qualité architecturale générale, fournissant ainsi une contribution importante au débat sur la qualité.¹⁷ La Conférence tripartite, pour sa part, a lancé le dialogue «Densifier avec qualité» pour faciliter les échanges entre les acteurs publics et privés aux trois niveaux de gouvernement et promouvoir un développement à l'intérieur du milieu bâti de qualité. Enfin, la Confédération examine actuellement l'introduction d'un thème «protection des sites construits et développement à l'intérieur du milieu bâti» dans le cadre de la prochaine volée de Projets-modèles pour un développement territorial durable (prévue pour 2025).

Mieux faire connaître et apprécier l'ISOS

L'ISOS comprend de nombreux sites à fort potentiel touristique. Pour mieux les faire connaître aux vacanciers suisses et étrangers, Suisse Tourisme et l'OFC ont lancé en 2019 le projet «La magie des beaux sites».¹⁸ Ils ont sélectionné ensemble vingt villages inscrits à l'ISOS le long du «Grand Tour de Suisse». Les villages choisis représentent leur région de manière typique et comprennent une offre à la fois culturelle et touristique. Suisse Tourisme en fournit des portraits inspirants sur son site Internet.¹⁹ Chaque localité est détaillée dans un langage simple, avec ses points forts touristiques et un choix d'expériences et d'activités typiques. Etant donné son succès, le projet sera prolongé: en 2022, trente autres sites y seront ajoutés et un volume de photos publié. Dans le cadre de la collaboration avec Suisse Tourisme, l'OFC a mis au point un panneau de signalisation ISOS à disposition de toutes les communes abritant un ou plusieurs sites ISOS.²⁰ Enfin, sur invitation des

¹⁴ [Impulsion Développer vers l'intérieur | EspaceSuisse](#)

¹⁵ [Stratégie Culture du bâti \(admin.ch\)](#)

¹⁶ [Conseil en matière de culture du bâti \(admin.ch\)](#)

¹⁷ [Huit critères pour une culture du bâti de qualité \(davosdeclaration2018.ch\)](#)

¹⁸ [L'ISOS sur le Grand Tour de Suisse \(admin.ch\)](#)

¹⁹ [La magie des beaux sites | Suisse Tourisme \(myswitzerland.com\)](#)

²⁰ [Signalisation ISOS \(admin.ch\)](#)

cantons, l'OFC organise lors des *Journées européennes du patrimoine* (JEP) des visites guidées permettant de familiariser un vaste public avec les qualités architecturales du milieu bâti.

7 Bons exemples

Aujourd'hui déjà, des communes suisses témoignent qu'il est possible de concilier les enjeux de la protection des sites construits et ceux du développement vers l'intérieur du milieu bâti, et de réaliser ainsi le développement de qualité demandé. On trouve à différents niveaux de bons exemples d'instruments et de procédures de planification.

7.1 Planification stratégique générale

Conception directrice du développement territorial (REL), ville d'Aarau

En 2030, la ville d'Aarau devrait compter quelque 25 à 30 000 habitants (aujourd'hui 20 000), et au moins 30 000 emplois (aujourd'hui 26 500), sans nouveaux classements en zone à bâtir. Une conception directrice du développement territorial a donc été élaborée pour toute la ville, qui servira de base à la révision du plan général d'affectation. Elle montre quels quartiers se prêtent à la densification et lesquels doivent rester largement en l'état. Des objectifs et des recommandations ont été émis pour chaque quartier. L'ISOS s'est vu accorder une grande valeur et a aussi été pris en compte comme base de cette évaluation et pesée d'intérêts. Certains quartiers présentant selon l'ISOS un intérêt élevé à être sauvegardés ont été qualifiés par exemple de «quartiers de grande valeur».

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

La ville de Lausanne s'apprête à accueillir 30 000 nouveaux habitants d'ici 2030, entre autres pour suivre les prescriptions du plan directeur cantonal. Dans le cadre de cette croissance galopante, elle souhaite promouvoir des projets qui non seulement répondent à des critères techniques, économiques et administratifs, mais qui englobent aussi la protection de la nature et celle du patrimoine, de même que des questions concernant le climat et la durabilité. Pour tenir compte le mieux possible de ces différents critères et dans l'intention d'ouvrir le processus de décision vers l'extérieur, la Municipalité a mis en place depuis le 1^{er} janvier 2020 une Commission consultative d'urbanisme et d'architecture (CCUA). Celle-ci se compose de spécialistes de l'urbanisme, de l'architecture, de la protection des sites construits et de la conservation des monuments. Sa tâche principale est de juger qualitativement les projets de construction à fort impact sur la physionomie des lieux. Le but de la Municipalité est d'approuver des projets qui tiennent compte du bâti existant et qui répondent le mieux possible aux attentes de la population et des spécialistes concerné-e-s.

Evaluation architecturale, ville de Zoug et développements de sites dans différents cantons

Comme base des révisions des plans d'affectation (ville de Zoug) et de développements de sites (Siebnen/Galgen, Baar, Glaris), la haute école spécialisée des Grisons (FHGR) a mis au point une méthode pour peser de façon transparente les intérêts de la protection des sites construits et ceux du développement à l'intérieur du milieu bâti. Après une analyse minutieuse des changements du bâti depuis le dernier recensement ISOS, on détermine provisoirement, pour chaque élément du site construit, une nouvelle valeur de sauvegarde, objective, qui peut s'écarter de l'objectif de sauvegarde fixé par l'ISOS. Dans la pratique, il est apparu que certaines parties du bâti affectées d'un objectif de sauvegarde élevé ont fortement changé et que leur importance pour la physionomie de la localité a diminué en conséquence. A l'inverse, d'autres parties du bâti affectées d'objectifs de sauvegarde moins élevés se sont révélées être aujourd'hui des éléments importants du bâti. La nouvelle estimation de la valeur de sauvegarde sert de base à la pesée consécutive des intérêts. Les intérêts locaux sont confrontés entre eux et pondérés. Ce faisant l'on tient compte autant des aspects conservatoires (zones de protection des sites construits, mises sous protection, sensibilité du bâti ainsi que la nouvelle valeur de sauvegarde estimée) que des aspects liés à une transformation (situation dans le territoire urbanisé,

territoires à densifier, intérêts du développement régional, culture locale du bâti). Il s'agit d'arriver à une recommandation précisant si le bâti doit plutôt être conservé ou si des changements sont possibles. Sur cette base, des discussions peuvent avoir lieu et des décisions prises sur des bases solides.

7.2 Plans d'affectation / plans d'affectation spéciaux

Cahier des charges, Ville de Delémont

En 2017, la Ville de Delémont (JU) a introduit dans son règlement sur les constructions l'instrument du cahier des charges. Elle y pose les jalons du développement futur du centre-ville, qui a fait au préalable l'objet d'une analyse approfondie. Pour chacune des parcelles où une densification du bâti était jugée souhaitable, le potentiel y relatif a été évalué et visualisé en trois dimensions. S'y ajoutent des prescriptions en matière de hauteurs, des gabarits et des fronts d'implantation obligatoires. Sur cette base, le cahier des charges définit les principes devant présider au développement des différents secteurs. En tant que partie intégrante du règlement communal sur les constructions, le cahier des charges a force obligatoire pour les tiers. Dans certains secteurs, l'organisation d'un concours d'architecture est obligatoire. Si un propriétaire organise un tel concours et que le projet qui en est issu respecte les prescriptions du cahier des charges, il peut déposer sa demande d'autorisation de construire sans avoir à établir un plan spécial, ce qui représente une incitation pour les maîtres d'ouvrage.

Mémorandum en matière de construction, commune de Disentis

A l'origine, cet instrument a été développé par la haute école spécialisée des Grisons (FHGR) pour la commune de Disentis. Il en a ensuite été tiré divers autres mémorandums, présentant un caractère et un degré d'approfondissement variables et répondant aux spécificités et aux conditions-cadre particulières de différentes communes. Celles-ci les utilisent pour peser les intérêts en présence au sein d'un périmètre de protection d'un site construit. Ce mémorandum est un guide d'approche générale, constitué pour l'essentiel non pas de prescriptions détaillées, mais de principes relatifs à l'apparence et à l'ordonnancement. Il repose sur une analyse architecturale du site relevant ses caractéristiques marquantes telles que formes, couleurs, silhouettes, matériaux, types de construction et positions des bâtiments. Cette analyse permet de dégager les qualités propres au site étudié, sous forme de textes et d'images (plans, graphiques et photos), et d'en tirer des indications pour les constructions futures. Le mémorandum en matière de construction sert de guide aux architectes, maîtres d'ouvrage et autorités compétentes dans les procédures de planification et d'autorisation.

Ateliers, ville de Langenthal

Pour les projets de construction petits et moyens situés en zone protégée, la commune de Langenthal n'attend pas la demande de permis de construire pour agir: elle offre d'emblée aux architectes et maîtres d'ouvrage de participer à des ateliers réunissant des expert-e-s en urbanisme externes ainsi que des représentant-e-s de la commune et de la conservation des monuments. La discussion ouverte et objective sur un projet de construction déposé et son intégration spatiale s'étend en général sur quatre ateliers. Les discussions portent notamment sur les aspects du projet qui dérogent à la réglementation fondamentale, sur la desserte du site, sur l'implantation urbanistique des bâtiments et sur leur volumétrie.

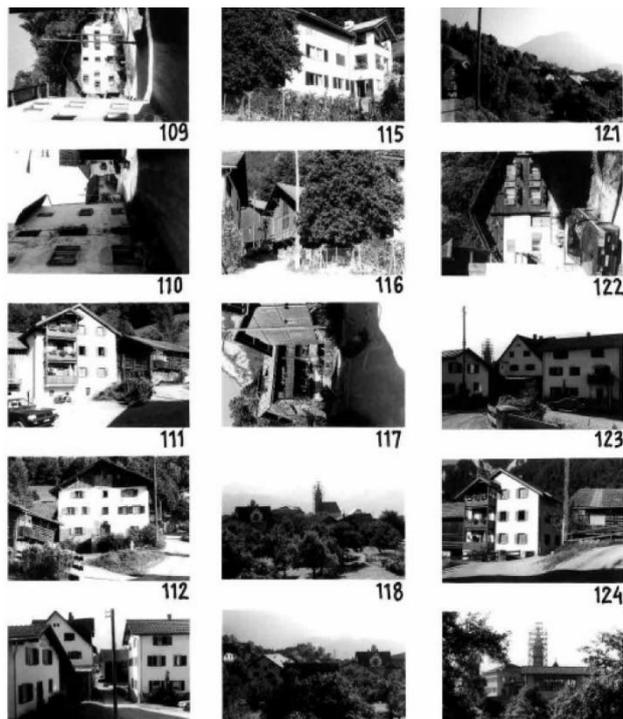
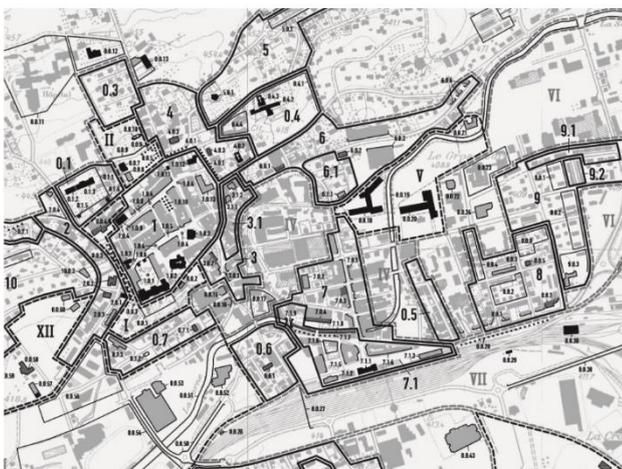
Annexe

EBP AG, «Schweizer Ortsbilder erhalten. Erkenntnisbericht. Anwendung des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung ISOS bei Verdichtungsvorhaben.», Zurich, 2021.

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
<hr/>		
2.	Vorgehen	8
<hr/>		
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
<hr/>		
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
<hr/>		
5.	Handlungsbedarf	40
5.1	Handlungsbedarf Gemeinden	40
5.2	Handlungsbedarf Kantone	41
5.3	Handlungsbedarf Bund	41
<hr/>		
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 Konfliktpotential

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 Verständnis 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 konflikträchtige 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 Verdichtungsaufgaben 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 Verdichtungsvorhaben 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 Altstadt 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)
	— Kommunaler 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 «Ästhetikparagrafen» (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 triagiert die Projekte, weist sie gegebenenfalls der zuständigen Fachkommission zu, die Kommission macht eine Empfehlung und der Stadtrat entscheidet. Verwaltungintern 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: ISOS-Erhaltungsziel: Stand der Planung: Involvierte Akteure:	Gesamtrevision der Nutzungsplanung 2012-2020 Das Planungsvorhaben betrifft alle ISOS-Perimeter in Aarau (unterschiedliche Erhaltungsziele) Verabschiedet vom Stadtrat 2018/2019; Bestimmung zu den schützenswerten und geschützten Objekten wurde zurückgewiesen und befindet sich aktuell in Überarbeitung. Gemeinde
--------------------------------	---	--

Interessenabwägung siehe *Relevante raumplanerische Instrumente sowie Akteure und Verfahren*

Beschreibung Beispiel II	Verdichtungsprojekt: ISOS-Erhaltungsziel: Stand der Planung: Involvierte Akteure:	Entwicklungsplanung Kasernenareal – Umnutzung ab 2030 vorwiegend B, teilweise A Entwurf Masterplan 2020 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	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> Lagequalität
	Letzte Überprüfung:	2004	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> Räumliche Qualitäten
	1. Fassung:	1991	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> 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	— Kommunalen 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/contrôle-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 Informationsveranstaltungen 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
Letzte Überprüfung:	2009
1. Fassung:	1982

☒	☒		Lagequalität
☒	☒	☒	Räumliche Qualitäten
☒	☒	☒	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 grundeigentümergebunden 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	<ul style="list-style-type: none">— 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: <ul style="list-style-type: none">— 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: <ul style="list-style-type: none">— 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: <ul style="list-style-type: none">— Sensibilisierungsmassnahmen Bund: <ul style="list-style-type: none">— 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	<table border="1"> <tr> <td>☒</td><td>☒</td><td>☒</td><td>Lagequalität</td> </tr> <tr> <td>☒</td><td>☒</td><td>☒</td><td>Räumliche Qualitäten</td> </tr> <tr> <td>☒</td><td>☒</td><td>☒</td><td>Architekturhistorische Qualitäten</td> </tr> </table>	☒	☒	☒	Lagequalität	☒	☒	☒	Räumliche Qualitäten	☒	☒	☒	Architekturhistorische Qualitäten
	☒	☒	☒	Lagequalität											
	☒	☒	☒	Räumliche Qualitäten											
☒	☒	☒	Architekturhistorische Qualitäten												
Letzte Überprüfung:	2007														
1. Fassung:	1981														
	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	<ul style="list-style-type: none">— Räumliche Entwicklungsstrategie (RES) (2015)— Kommunaler 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	<p>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.</p> <p>Nutzungsplan: Im Rahmen der (bis 2022) laufenden BZO-Revision sollen das ISOS und der Schutzplan harmonisiert werden.</p>

Akteure und Verfahren

Relevante Akteure	<p>Stadtverwaltung: Sie leitet und koordiniert die Tätigkeiten der Baukommission.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>Amt für Denkmalpflege: Die kantonale Fachstelle prüft die Einhaltung des Ortsbildschutzes und sorgt für die Qualitätssicherung.</p>
Baubewilligungsverfahren	<p>Die baukulturellen Qualitätskriterien (ISOS) fliessen vorwiegend durch die Verwaltung und den fachlichen Baubeirat in die Vorhaben ein.</p> <p>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.</p>

Innenentwicklung vs. Ortsbildschutz

Kenntnis und Stellenwert des ISOS	<p>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 Identitätstiftung. 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.</p> <p>Bauherrschaften: Sie kennen das ISOS nicht oder stellen seine Rechtsverbindlichkeit in Frage. Grundsätzlich hat der Ortsbildschutz einen geringen Stellenwert.</p>
Konflikte	<p>Die meisten Wohnraumprojekte sind (renditegetriebene) Verdichtungsprojekte, die häufig im Konflikt mit dem ISOS stehen. Die Konflikte tauchen in der Regel im Baubewilligungsverfahren auf.</p>
Umgang mit Konflikten	<p>Einbezug des Baubeirats (in den letzten Jahren selten).</p> <p>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</p>

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 *Relevante raumplanerische Instrumente sowie Akteure und Verfahren*

3.5 Scharans

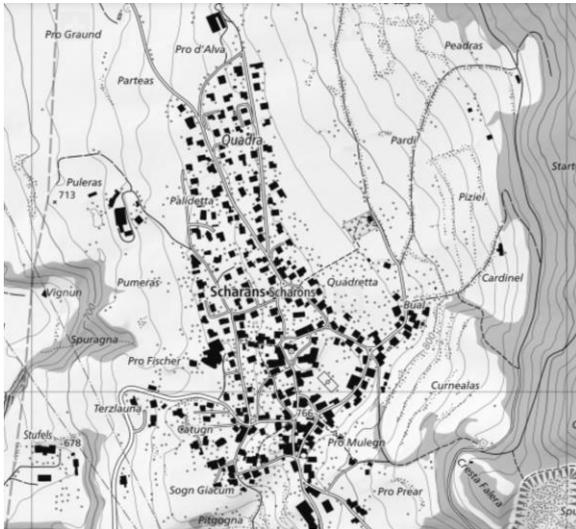


Abbildung 5: Landeskarte, map.geoadmin.ch

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	<table border="1"> <tr> <td>⊗</td><td>⊗</td><td></td> <td>Lagequalität</td> </tr> <tr> <td>⊗</td><td>⊗</td><td>⊗</td> <td>Räumliche Qualitäten</td> </tr> <tr> <td>⊗</td><td>⊗</td><td>⊗</td> <td>Architekturhistorische Qualitäten</td> </tr> </table>	⊗	⊗		Lagequalität	⊗	⊗	⊗	Räumliche Qualitäten	⊗	⊗	⊗	Architekturhistorische Qualitäten
	⊗	⊗			Lagequalität										
	⊗	⊗		⊗	Räumliche Qualitäten										
⊗	⊗	⊗	Architekturhistorische Qualitäten												
Letzte Überprüfung:	in Bearbeitung														
1. Fassung:	1989														

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.
Projektentwickler*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: <ul style="list-style-type: none">— 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

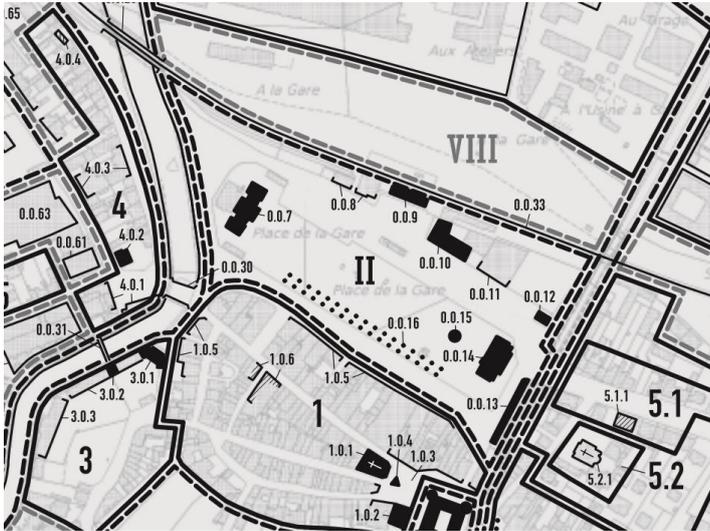


Abbildung 6: ISOS Place d'Armes

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	<p>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 Ästhetikparagrafen. Dieser kommt vor allem für Projekte in ISOS-Perimetern ausserhalb des Stadtzentrums zur Anwendung. Für die Altstadt gelten zusätzliche Vorschriften.</p> <p>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.</p>
--	--

Akteure und Verfahren

Relevante Akteure	<p>Bauherrschaften: Die grossen Entwicklungsprojekte werden meistens von Investoren, die nicht aus Yverdon-les-bains stammen, erarbeitet.</p> <p>Commission d'urbanisme et mobilité: Die politische Kommission besteht aus Stadträten. Sie verfügt über kein spezifisches Fachwissen zum Ortsbildschutz.</p> <p>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.</p>
Baubewilligungsverfahren	<p>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.</p>

Innenentwicklung vs. Ortsbildschutz

Kenntnis und Stellenwert des ISOS	<p>Stadt: Setzt sich für die Verankerung des ISOS in den raumplanerischen Instrumenten ein und sensibilisiert private Projektentwickelnde.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
Konflikte	<p>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.</p>
Umgang mit Konflikten	<ul style="list-style-type: none">— 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?	<p>Chancen:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Ermöglicht eine qualitätsvolle Innenentwicklung — Hilfe bei der Interessenabwägung, insbesondere bei grossen Entwicklungsprojekten <p>Hindernisse:</p> <ul style="list-style-type: none"> — 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	<p>Gemeinde:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Eine spezifische Kommission oder eine/n Expertin/en für das ISOS schaffen <p>Kanton/Bund:</p> <ul style="list-style-type: none"> — mehr Unterstützung z.H. der Gemeindeverwaltung bei der Konkretisierung des ISOS

Vertiefung exemplarischer Verdichtungsprojekt(e) bzw. Planungsvorhaben

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

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 «Ästhetikparagrafen», 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 Geportal 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 z.B. 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 Innenentwicklungsbereichen 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
	<ul style="list-style-type: none"> - 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