



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'interno DFI

Ufficio federale della cultura UFC

Dipartimento federale dell'ambiente, dei
trasporti, dell'energia e delle comunicazioni DATEC

Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE

1° settembre 2021

Proteggere gli insediamenti svizzeri

**Raccomandazioni sulla conservazione degli
insediamenti da proteggere nel contesto dello
sviluppo centripeto degli insediamenti**

Rapporto al Consiglio federale

Impressum

Autori

Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC)
Dipartimento federale dell'interno (DFI)

Responsabili del progetto

Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE)
Ufficio federale della cultura (UFC)

Diffusione

Disponibile in formato elettronico su www.aren.admin.ch e www.bak.admin.ch.
Pubblicato anche in tedesco e francese.

Indice

Sintesi	4
1 Situazione iniziale	5
2 Mandato e obiettivi	5
3 Procedura	6
4 Risultati	7
4.1 Mancanza di conoscenze	7
4.2 Mancanza di informazione	8
4.3 Applicazione lacunosa di procedure e strumenti di pianificazione territoriale	8
5 Raccomandazioni ARE/UFC	10
5.1 Raccomandazioni alle Città e ai Comuni	10
5.2 Raccomandazioni ai Cantoni	11
5.3 Raccomandazioni alla Confederazione	11
6 Misure	12
7 Esempi di buona prassi	15
7.1 Pianificazione strategica sovraordinata	15
7.2 Piano di utilizzazione/piano particolareggiato di utilizzazione	16
Allegato	16

Sintesi

Nel quadro dell'approvazione del rapporto in adempimento del postulato 16.4028 Fluri «Proteggere gli insediamenti svizzeri» del 17 gennaio 2018, il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale dell'interno (DFI) e il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) di elaborare, d'intesa con altri partner e sulla base di esempi attuali, raccomandazioni per l'attuazione dell'Inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere d'importanza nazionale (ISOS) nel contesto dello sviluppo centripeto degli insediamenti e di informarlo sui risultati di questi lavori.

Nell'ambito di questo mandato, sulla base dell'esempio di sei Comuni (Aarau, Bussy, Delémont, Romanshorn, Scharans, Yverdon-les-Bains) si è cercato di analizzare come l'ISOS è stato tenuto in considerazione nei progetti di densificazione centripeta e, più in generale, nell'ambito della pianificazione territoriale. Tale esame ha confermato che lo sviluppo centripeto degli insediamenti, sancito dalla legge sulla pianificazione del territorio dall'entrata in vigore della revisione parziale nel 2014, costituisce un compito complesso per le Città e i Comuni. In questo contesto, l'ISOS è percepito come un'opportunità quando è correttamente reputato una di diverse basi di cui tenere conto nella verifica e ponderazione degli interessi. L'ISOS è invece visto come un ostacolo se è erroneamente considerato e applicato come un vincolo assoluto. Emerge che spesso vi sono dubbi sull'importanza e il carattere vincolante dell'ISOS, il che comporta incertezze per quanto riguarda l'attuazione della protezione degli insediamenti (soprattutto) a livello comunale.

Questi risultati hanno evidenziato una necessità di intervento a tutti e tre i livelli dello Stato federale. L'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) e l'Ufficio federale della cultura (UFC) hanno pertanto formulato raccomandazioni volte a migliorare l'applicazione dell'ISOS. Si tratta di migliorare l'accessibilità all'Inventario federale, di comunicare chiaramente il ruolo e la rilevanza dell'ISOS, di promuovere la messa a disposizione di competenze e basi specialistiche, di far capire l'importanza di una precoce presa in considerazione dell'ISOS nell'ambito dei processi di pianificazione del territorio, di accrescere la consapevolezza che esistono margini di manovra nell'applicazione dell'Inventario federale, di divulgare gli esempi di buona prassi, di favorire la condivisione di esperienze e di migliorare la comprensione per tutti i destinatari dell'ISOS.

Alla luce di queste necessità d'intervento, il presente rapporto propone misure mirate della Confederazione per migliorare l'attuazione della protezione degli insediamenti nel quadro dello sviluppo centripeto degli insediamenti. Occorre in particolare favorire una maggiore certezza del diritto e della pianificazione, migliorare e radicare bene l'Inventario, promuovere la formazione e la formazione continua, ampliare le offerte di consulenza destinate a Cantoni, Città e Comuni, agevolare lo scambio di esperienze e accrescere la visibilità e l'apprezzamento dell'ISOS. Diversi esempi di strumenti e procedure di pianificazione esaminati nell'ambito del mandato mostrano infine che già oggi è possibile conciliare le esigenze della protezione e dello sviluppo centripeto degli insediamenti e dunque adempiere al requisito di uno sviluppo insediativo di elevata qualità.

1 Situazione iniziale

L'ambiente costruito influenza in maniera decisiva il benessere e la qualità di vita della popolazione. Esso determina l'interazione e la coesione sociale, la creatività e l'identificazione con il luogo.

L'articolo 78 Cost. impone alla Confederazione di proteggere gli insediamenti svizzeri. Nell'adempimento dei suoi compiti, la Confederazione prende in considerazione gli obiettivi della protezione della natura e del paesaggio. Ha cura dei paesaggi, dei siti caratteristici, dei luoghi storici nonché dei monumenti naturali e culturali e, quando l'interesse pubblico lo richiede, li conserva integri. A livello federale, il dettato costituzionale è concretizzato principalmente mediante la legge federale del 1° luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN; RS 451) e altre politiche settoriali, tra cui in particolare la pianificazione del territorio.

In base all'articolo 5 LPN, il Consiglio federale è tenuto, sentiti i Cantoni, a compilare inventari degli oggetti d'importanza nazionale. L'Inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere d'importanza nazionale (ISOS) rileva gli insediamenti di maggior valore in Svizzera con l'obiettivo di conservarne le qualità. In quanto inventario specialistico a livello nazionale è l'unico strumento che permette di effettuare una valutazione qualitativa degli insediamenti seguendo criteri uniformi per tutto il territorio e rappresenta pertanto una base indispensabile per la pianificazione dello sviluppo dell'urbanizzazione.

Siccome tra gli obiettivi costituzionali figurano anche un'appropriata e parsimoniosa utilizzazione del suolo e un ordinato insediamento del territorio (art. 75 Cost.), lo sviluppo centripeto degli insediamenti costituisce un importante obiettivo della pianificazione del territorio, ancorato nell'articolo 1 della legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (LPT; RS 700). Dalla revisione parziale della LPT nel 2012, la legislazione federale stabilisce che gran parte della futura crescita demografica e di posti di lavoro dovrà essere assorbita dalle zone edificabili esistenti mediante la densificazione centripeta.

Di conseguenza, l'articolo 8a capoverso 1 lettera c LPT chiede ai Cantoni di indicare, nei rispettivi piani direttori, le misure finalizzate a uno sviluppo degli insediamenti centripeto di elevata qualità. Ponendo l'accento sull'*elevata qualità* dello sviluppo centripeto da svolgersi, il messaggio del 20 gennaio 2010 concernente la revisione parziale della LPT (FF 2010 931) attribuisce grande importanza agli aspetti qualitativi dell'insediamento in grado di creare valore aggiunto. L'attenzione è rivolta alla qualità degli insediamenti nel senso globale del termine, che, tra molti altri aspetti, include anche la salvaguardia dell'identità culturale e della storia locale.

L'obiettivo di una maggiore densificazione e le esigenze sempre maggiori e diversificate a cui deve rispondere l'ambiente costruito si traducono nella crescente complessità delle regole, degli strumenti e dei processi da tenere in considerazione. Nel quadro dell'attuazione della revisione della LPT, molte Città e i Comuni situati in posizione centrale e ben allacciati alla rete viaria sono tenuti ad assorbire una parte considerevole della crescita demografica e occupazionale nel proprio Cantone. Negli ultimi anni, sono dunque emersi regolarmente interrogativi in merito all'applicazione dell'ISOS nel contesto del perseguimento di uno sviluppo centripeto degli insediamenti di alta qualità. Le relative problematiche vanno ad aggiungersi alle altre complesse sfide con cui Cantoni, Città e Comuni devono fare i conti.

2 Mandato e obiettivi

La questione della conciliabilità tra l'ISOS e lo sviluppo centripeto degli insediamenti è stata affrontata per la prima volta nel 2015 da un gruppo di lavoro diretto dall'ARE. Nel suo rapporto finale¹, tale gruppo di lavoro è giunto alla conclusione che l'ISOS in linea di massima non impedisce la densificazione, ma la rende più complessa. In qualità di inventario specialistico costituisce uno strumento prezioso che può contribuire ad accrescere la qualità della densificazione. Coniugare e coordinare attentamente gli

¹ ARE, *ISOS und Verdichtung. Bericht der Arbeitsgruppe*, Berna 2016.

obiettivi della LPN (protezione degli insediamenti) e della LPT (densificazione) rappresenta un'opportunità per il miglioramento della qualità di vita.

Nel suo rapporto del 17 gennaio 2018² in adempimento del postulato 16.4028 Fluri «Proteggere gli insediamenti svizzeri», il Consiglio federale ha ribadito il ruolo cruciale del patrimonio culturale per la società, l'economia e l'ambiente. Per questo motivo occorre preservare a lungo termine la qualità della cultura della costruzione e, nel contempo, prevedere le sfide pianificatorie, economiche ed energetiche che ci attendono. Il Consiglio federale ha individuato una necessità d'intervento per quanto concerne lo sviluppo centripeto degli insediamenti. Vanno coniugate in misura crescente l'esigenza di salvaguardare le prestazioni del patrimonio culturale e il postulato di densificazione centripeta. Entrambi questi aspetti richiedono elevate competenze in termini di pianificazione e attuazione e un'accresciuta sensibilità per le rispettive esigenze. Il Consiglio federale auspicava inoltre che venisse chiarita la maniera con cui procedere alla ponderazione degli interessi tra densificazione e protezione degli insediamenti. Pertanto ha incaricato il DFI e il DATEC di elaborare, d'intesa con altri partner, raccomandazioni in materia nel quadro dei lavori di revisione dell'ISOS nei Cantoni Ginevra (GE) e Grigioni (GR) e sulla base di altri esempi attuali, nonché di informarlo sui risultati di questi lavori. Lo scopo di tali raccomandazioni è di mostrare come tutelare le qualità degli insediamenti svizzeri da proteggere d'importanza nazionale nel quadro dello sviluppo centripeto degli insediamenti e di illustrare esempi di processi, procedure e strumenti con l'ausilio dei quali attuare con successo le relative pianificazioni. In questo modo è possibile mettere concretamente in evidenza la conciliabilità tra protezione e sviluppo centripeto degli insediamenti nonché analizzare eventuali necessità d'intervento in materia di rilevamento e applicazione dell'ISOS.

3 Procedura

L'elaborazione delle raccomandazioni è stata affidata all'UFC e all'ARE, supportati da un gruppo di lavoro (di seguito: GL Po. Fluri) composto da esperti in materia di pianificazione del territorio, protezione della natura e del paesaggio, tutela dei monumenti storici e architettura ed edilizia³. Mediante l'esempio di sei Comuni (Aarau, Bussy, Delémont, Romanshorn, Scharans, Yverdon-les-Bains) si è esaminato come l'ISOS è stato tenuto in considerazione nei progetti di densificazione centripeta e, più in generale, nell'ambito della pianificazione territoriale. L'analisi dei casi in esame è stata condotta dalla ditta EBP AG nel quadro di un mandato esterno. Nel relativo rapporto (in allegato), la EBP ha illustrato i fattori di successo e gli ostacoli nell'applicazione dell'ISOS e le conoscenze e raccomandazioni che se ne possono desumere. Il GL Po. Fluri ha discusso e approvato i risultati di tale analisi e formulato proposte di adeguamento e di integrazione.

Il presente rapporto, che si riallaccia al rapporto dell'ARE «ISOS e densificazione» del 2016, si fonda sui contenuti del rapporto della EBP e sui riscontri del GL Po. Fluri. Determinate parti di testo sono state direttamente riprese dal rapporto della EBP.

² Consiglio federale, *Schweizer Ortsbilder erhalten, Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato 16.4028 Fluri del 15 dicembre 2016*, Berna 2018.

³ Il gruppo di lavoro è composto da un rappresentante di ciascuno dei seguenti servizi: Associazione dei Comuni svizzeri (ACS), Commissione federale dei monumenti storici (CFMS), Commissione federale per la protezione della natura e del paesaggio (CFNP), Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE), Conferenza svizzera dei pianificatori cantonali (COPC), costruzioni svizzere, Conferenza svizzera delle soprintendenti e dei soprintendenti ai monumenti (CSSM), Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente (DCPA), Federazione Architetti Svizzera (FAS), Federazione svizzera degli urbanisti (FSU), EspaceSuisse, Patrimonio svizzero (PS), Ufficio federale dell'ambiente (UFAM), Ufficio federale delle strade (USTRA), servizi di conservazione dei monumenti storici dei Cantoni FR e GR, servizi della pianificazione del territorio dei Cantoni FR e GR, Società svizzera degli ingegneri e degli architetti (SIA), Unione delle città svizzere (UCS).

4 Risultati

Dai lavori effettuati si possono trarre le seguenti conclusioni a carattere generale. Lo sviluppo centripeto degli insediamenti, sancito dalla legge sulla pianificazione del territorio dall'entrata in vigore della sua revisione parziale nel 2014, costituisce un compito complesso per le Città e i Comuni. Esso può essere adempiuto con l'elevata qualità anch'essa richiesta dalla legge se l'ISOS è tenuto in considerazione nel modo corretto e se i margini di manovra nell'ambito dello sviluppo territoriale vengono sfruttati in maniera appropriata. In questo contesto, l'ISOS è percepito come un'opportunità quando è correttamente reputato una di diverse basi di cui tenere conto nella verifica e ponderazione degli interessi. Concretamente, in questi casi ai Comuni e agli specialisti l'Inventario federale serve da punto di riferimento per garantire l'elevata qualità urbanistica dei progetti edili, per impedire che il patrimonio costruito esistente venga semplicemente raso al suolo e per sensibilizzare i responsabili dei progetti in merito all'identità di un luogo. Grazie all'ISOS è possibile esigere la salvaguardia delle caratteristiche di una località e, nel contempo, la protezione di singoli edifici. Soprattutto nei progetti di sviluppo di più ampia portata, l'Inventario federale esorta a considerare l'impatto spaziale nel suo insieme. Esso è invece visto come un impedimento se è erroneamente considerato un vincolo assoluto. I Comuni che lo applicano in questo modo lo considerano un pericolo per la propria evoluzione e per lo sviluppo centripeto in generale, come un ostacolo alla densificazione che limita fortemente la crescita dei Comuni senza riserve di terreni edificabili.

In dettaglio, dall'analisi dei casi esaminati emergono i seguenti risultati:

4.1 Mancanza di conoscenze

Competenze specifiche

Presso i Comuni e gli specialisti coinvolti dalle autorità comunali per la discussione, l'esame preliminare e l'autorizzazione di progetti edilizi, negli ultimi anni è fortemente aumentata la consapevolezza della grande importanza della conservazione degli insediamenti per una densificazione di qualità, consapevolezza che dipende però anche dalle competenze presenti a livello comunale. Di regola quindi i Comuni più piccoli che dispongono di minori risorse e conoscenze specialistiche si occupano meno della protezione degli insediamenti rispetto ai centri più grandi.

Differenze tra protezione degli insediamenti e tutela dei monumenti storici

La comprensione delle reciproche esigenze della protezione degli insediamenti e della tutela dei monumenti storici e la differente valenza giuridica dei vari oggetti da proteggere può rappresentare una grossa sfida per la collaborazione tra i responsabili di progetti e i Comuni. Sia la protezione degli insediamenti che la tutela dei monumenti storici mirano alla salvaguardia delle costruzioni e del contesto in cui sono inserite. Mentre la seconda intende di regola preservare singoli oggetti (possibilmente in forma integrale, dunque anche l'interno di edifici) quali importanti testimonianze di epoche passate, la prima si concentra innanzitutto sull'effetto d'insieme degli insediamenti. Un insediamento comprende l'insieme dei suoi edifici, delle strade e delle piazze in cui essi si trovano. Ma fanno parte di un insediamento anche gli spazi non costruiti come giardini, parchi, passeggiate e strutture per il tempo libero, così come prati, campi, pascoli, frutteti o vigneti che presentano un legame con l'edificazione. Oltre alla conservazione di edifici e del loro aspetto esterno, la protezione degli insediamenti riguarda anche altri elementi che caratterizzano una località.

Importanza e carattere vincolante dell'ISOS

I Comuni interpretano l'importanza e il carattere vincolante dell'ISOS in maniera eterogenea. Molti di essi hanno una percezione corretta dell'ISOS, ossia lo reputano un'importante strumento specialistico e pianificatorio di base con prescrizioni da cui è anche possibile derogare nel caso concreto nel quadro

della ponderazione degli interessi, mentre altri lo considerano come una direttiva assoluta da rispettare. Anche i promotori di iniziative private di densificazione spesso non conoscono l'ISOS, che dunque viene sovente ignorato nelle fasi progettuali iniziali. Per queste persone, la protezione degli insediamenti assume una rilevanza ridotta rispetto agli altri obiettivi e prescrizioni di cui tenere conto nella pianificazione. Ciò avviene non da ultimo a causa del fatto che l'ISOS e la protezione degli insediamenti spesso entrano in contrasto con uno sfruttamento accresciuto del territorio e dunque con lo sviluppo economico.

4.2 Mancanza di informazione

Disponibilità dell'ISOS

Sul geoportale della Confederazione⁴, l'ISOS fino all'aprile 2021 era disponibile in versione cartacea e sotto forma di PDF, mentre da maggio 2021 i rilevamenti aggiornati sono pubblicati sotto forma di geodati e PDF. Solo pochi Cantoni e Città hanno pubblicato l'Inventario federale sui propri geoportali. Questa scarsa disponibilità è spesso indicata come ragione per la quale l'ISOS risulta incompreso o poco considerato dagli addetti ai lavori privati (architetti, imprese di costruzione). Non tutti i proprietari fondiari sono inoltre consapevoli del fatto che la propria parcella è iscritta nell'Inventario federale e delle relative implicazioni.

Consulenza

Alcuni Comuni offrono prestazioni di supporto sotto forma di consulenze e aiuti alla pianificazione, che in pratica risultano però sfruttate solo raramente. Per questo motivo, eventuali conflitti non vengono riconosciuti tempestivamente, in modo da poterli affrontare in un dialogo, come sarebbe auspicabile, ma solo nel quadro della successiva procedura di autorizzazione edilizia. Al momento dell'introduzione di nuove offerte di consulenza, vari attori nutrono inizialmente delle perplessità e temono oneri supplementari. Una volta affermate, le offerte di consulenza sono viste al contrario come opportunità per ridurre tali oneri in quanto consentono di discutere e individuare precocemente le sfide in gioco e le soluzioni non efficaci.

4.3 Applicazione lacunosa di procedure e strumenti di pianificazione territoriale

Pianificazioni strategiche sovraordinate

Ai fini dell'attuazione della protezione degli insediamenti, a livello comunale oggi assumono rilevanza soprattutto i piani di utilizzazione. Solo alcuni Comuni dispongono infatti di strumenti concettuali strategici quali linee guida, strategie di sviluppo o piani direttori che tengono esplicitamente conto delle esigenze in materia di protezione degli insediamenti. La maggior parte dei Cantoni oggi chiede però ai Comuni di elaborare simili strumenti, i quali permettono di effettuare una prima ponderazione degli interessi tra protezione e sviluppo centripeto degli insediamenti e offrono importanti indicazioni per indirizzare lo sviluppo territoriale, indicazioni che poi possono confluire nei piani di utilizzazione.

Piani di utilizzazione

Affinché l'ISOS sia tenuto in debita considerazione nel quadro della procedura di autorizzazione edilizia, le raccomandazioni che ne risultano per i proprietari fondiari devono essere già concretizzate nei piani di utilizzazione. Molti Comuni non hanno però concretizzato in misura sufficiente l'Inventario federale nelle proprie pianificazioni. Spesso pertanto le questioni legate all'ISOS vengono affrontate solo in sede di procedura di autorizzazione edilizia, quando ormai è

⁴ map.geo.admin.ch

troppo tardi per trovare buone soluzioni che tengano conto della protezione degli insediamenti, il che genera frustrazioni e spese inutili.

Ulteriori strumenti di pianificazione a livello comunale

Il modo e la misura in cui gli strumenti di pianificazione a livello comunale tengono conto della protezione degli insediamenti variano notevolmente a seconda del Comune e del Cantone. Diversi Comuni prevedono un «paragrafo estetico», che esige che i nuovi progetti edilizi si inseriscano armoniosamente nell'insediamento e offre una base legale per imporre requisiti di qualità. Disposizioni di questo tipo spesso di fatto non vengono applicate, dato che provare il mancato inserimento in un contesto esistente è un'operazione difficile che richiede un'argomentazione minuziosa fondata su competenze specifiche.

Procedure qualificanti come ad esempio concorsi specifici volti alla protezione degli insediamenti di regola sono richieste solo per i progetti di più vasta portata. Esse sono utilizzate ad esempio per i progetti di sviluppo territoriale di un sito che richiedono un piano particolareggiato di utilizzazione.

Progetti di costruzione

I grandi progetti di sviluppo, spesso realizzati da investitori istituzionali o società di sviluppo professionali, vengono di regola pianificati insieme ai Comuni, i quali in questo modo possono garantire che la protezione degli insediamenti sia debitamente tenuta in considerazione già nelle fasi iniziali di ideazione e pianificazione.

I progetti di costruzione più modesti sono invece sovente promossi da architetti e committenti privati che in parte hanno poca esperienza nel campo della protezione degli insediamenti e che, spesso, cercano il dialogo con le amministrazioni comunali solo in sede di procedura di autorizzazione edilizia. In questi casi la protezione degli insediamenti può diventare una sfida e capita che vengano depositate domande di costruzione per progetti non in sintonia con gli obiettivi della protezione degli insediamenti.

Ruolo multiplo dei Comuni

I Comuni assumono diversi ruoli e funzioni nei confronti di architetti e committenti: da un lato, commissioni, organi e comitati comunali influenzano i progetti con le loro conoscenze specialistiche in materia di protezione degli insediamenti e di altre peculiarità locali nonché tramite il loro orientamento politico-strategico. Dall'altro sono gli stessi Comuni che devono decidere in modo indipendente e oggettivo in merito a domande di costruzione e rilasciare autorizzazioni edilizie. Questo molteplice ruolo al crocevia tra «consulenza specializzata», «obiettivi di politica locale» e «istanza di autorizzazione» da alcuni Comuni è percepito come problematico e foriero di conflitti.

Coinvolgimento di altri attori

L'elaborazione di strumenti di pianificazione strategica (piani di sviluppo territoriale, linee guida sugli insediamenti e piani direttori comunali), il piano di utilizzazione e la procedura di autorizzazione edilizia costituiscono le fasi cruciali in cui i Comuni procedono tra l'altro a una ponderazione degli interessi tra sviluppo centripeto e protezione degli insediamenti. I conflitti nascono perlopiù quando i proprietari fondiari interessati (grandi e piccoli), gli abitanti e organizzazioni senza scopo di lucro come il Patrimonio svizzero sono esclusi da questo processo o vengono coinvolti troppo tardi.

5 Raccomandazioni ARE/UFC

I risultati illustrati nel capitolo 4 mostrano che uno sviluppo centripeto che tenga conto dell'ISOS è possibile, ma anche che in determinati ambiti sussiste una necessità d'intervento a tutti e tre i livelli dello Stato federale. Di seguito l'ARE e l'UFC hanno formulato una serie di raccomandazioni che intendono contribuire a migliorare l'applicazione dell'ISOS.

5.1 Raccomandazioni alle Città e ai Comuni

Capire l'ISOS, apprezzarlo e renderlo accessibile

In linea di principio è compito dei Comuni conoscere l'ISOS e promuovere la consapevolezza della grande importanza della protezione degli insediamenti presso i vari attori (privati) coinvolti (architetti, committenti ecc.). Le autorità comunali dovrebbero considerare il «marchio» ISOS in primo luogo anche come un riconoscimento che può e deve essere valorizzato (ad esempio per promuovere la propria località a livello turistico o come luogo di abitazione e di lavoro). Devono essere pienamente consapevoli della rilevanza dell'Inventario federale e delle relative implicazioni nonché sensibilizzare architetti e committenti in merito alle esigenze della protezione degli insediamenti. Si tratta ad esempio di conoscere e divulgare i diversi obiettivi della protezione degli insediamenti e della tutela dei monumenti storici e la relativa valenza giuridica degli oggetti da proteggere. Occorre altresì facilitare l'accesso dei committenti all'ISOS e a tutte le altre importanti basi pianificatorie per la protezione degli insediamenti e la tutela dei monumenti storici.

Elaborare basi e metterle a disposizione

Al fine di offrire una consulenza specialistica ai diversi attori (privati) coinvolti (architetti, committenti, proprietari ecc.), per integrare gli strumenti pianificatori esistenti si raccomanda ai Comuni di elaborare aiuti e linee guida adattati alla realtà locale in grado di rendere attenti proprietari e architetti sul tema e offrire loro un sostegno. Questi materiali devono illustrare la procedura per tenere in debita considerazione la protezione degli insediamenti in sede di progettazione. La consulenza può essere fornita indifferentemente dall'amministrazione comunale o, su incarico di quest'ultima, da uno specialista o uno studio esterno. In particolare i piccoli Comuni devono ricorrere a mandati esterni per mancanza di risorse interne.

Basi di pianificazione strategica/elaborare una visione

Ai Comuni si raccomanda, sulla base di una panoramica dell'organizzazione territoriale, di delineare precocemente una strategia e di elaborare una «visione» che mostri in quali zone del Comune è opportuno promuovere la densificazione e quali aree dovrebbero mantenere prevalentemente le caratteristiche esistenti. Avvalendosi di questo piano spaziale sovraordinato, elaborato in maniera transdisciplinare, occorre in seguito procedere a una prima ponderazione degli interessi tra protezione degli insediamenti e densificazione⁵. Tale visione d'insieme può essere ottenuta mediante un piano direttore comunale, linee guida per lo sviluppo territoriale a livello comunale o strumenti di pianificazione strategica simili. Nella verifica degli interessi in gioco, oltre all'ISOS vanno considerati anche gli inventari cantonali e comunali in modo da ottenere un quadro complessivo dal punto di vista della protezione degli insediamenti. Per quanto concerne la densificazione risultano determinanti gli obiettivi e le prescrizioni degli strumenti di pianificazione sovraordinati (p. es. piano direttore cantonale o regionale). I Comuni dovrebbero comunicare proattivamente la «visione» contenuta nelle basi pianificatorie strategiche agli attori privati coinvolti.

⁵ ARE, *ISOS und Verdichtung. Bericht der Arbeitsgruppe*, Berna 2016.

Concretizzare l'ISOS nel piano di utilizzazione

L'ISOS va concretizzato e tradotto a livello comunale nel piano di utilizzazione. In altre parole, i Comuni devono definire con attenzione regolamenti di zona tenendo conto degli obiettivi di conservazione dell'ISOS, del contesto locale e degli aspetti qualitativi nonché illustrare procedure per integrare la protezione degli insediamenti nella prospettiva d'insieme. Oltre a delimitare zone protette, zone libere e zone edificabili specifiche e definire le relative regole, la necessità puntuale di un piano particolareggiato di utilizzazione o altre misure appropriate, i piani di zona e i regolamenti edilizi devono anche includere istruzioni e raccomandazioni concrete riguardanti l'applicazione dell'ISOS. Occorre in particolare esporre in modo chiaro e trasparente i ruoli degli attori e le varie fasi della procedura (di autorizzazione).

5.2 Raccomandazioni ai Cantoni

Spiegare meglio l'importanza e il significato dell'ISOS

L'ISOS mostra ciò che contraddistingue il valore di un insediamento. Non si tratta né di una misura di protezione assoluta né di uno strumento di pianificazione. La comprensione corretta dell'ISOS e del suo significato quale inventario federale è fondamentale. I Cantoni ne devono cogliere meglio il valore: gli attori devono ad esempio essere consapevoli del fatto che l'ISOS è un inventario specialistico e pertanto non costituisce il risultato di una ponderazione degli interessi, ma uno di vari elementi per procedere a una tale ponderazione. Bisogna evitare che esso venga percepito come un requisito supplementare distinto. L'ISOS è meglio compreso e accettato se confluisce negli strumenti di pianificazione dei Comuni in maniera coordinata con altre basi pianificatorie esistenti. Siccome accompagnano le pianificazioni dei Comuni e approvano i piani di utilizzazione, i Cantoni esercitano un'influenza determinante sulla considerazione appropriata dell'ISOS e hanno una conseguente responsabilità in materia. Per questo motivo dovrebbero intensificare i loro sforzi affinché i Comuni e anche gli uffici di consulenza capiscano quali margini di manovra esistono nell'applicazione dell'ISOS e come possono sfruttarlo ottimamente in vista di uno sviluppo centripeto di qualità. In questo contesto tra l'altro è anche importante che i Cantoni richiamino l'attenzione sul fatto che l'ISOS assume un carattere vincolante diverso a seconda che siano in gioco compiti federali o cantonali/comunali e, inoltre, spieghino cosa ciò significa concretamente in termini procedurali e di modus operandi da adottare.

Mettere a disposizione competenze specifiche e strumenti di base

Affinché l'ISOS sia maggiormente tenuto in considerazione in sede di pianificazione, è necessaria una stretta collaborazione tra i servizi cantonali preposti alla protezione degli insediamenti e alla pianificazione del territorio e i Comuni. I Cantoni devono assumere un ruolo attivo e sostenere i Comuni mediante incontri informativi o colloqui di consulenza. Per i Comuni è anche utile se i Cantoni elaborano guide in cui si precisa come le esigenze della protezione degli insediamenti e della densificazione possono essere efficacemente integrate nella pianificazione comunale. A livello cantonale è auspicabile che i servizi addetti alla pianificazione del territorio e gli organi responsabili per la protezione degli insediamenti si coordinino e collaborino a stretto contatto. Anche i Cantoni devono contribuire alla visibilità dell'ISOS, ad esempio integrandolo nei propri geoportali.

5.3 Raccomandazioni alla Confederazione

Promuovere la protezione degli insediamenti quale parte della strategia di sviluppo

La Confederazione dovrebbe mettere maggiormente in evidenza i vantaggi di una tempestiva considerazione dell'Inventario federale nell'ambito delle procedure pianificatorie. In sede di pianificazione, l'ISOS favorisce una migliore lettura del territorio, aiuta a concepire lo spazio nella sua interezza e permette di staccarsi da una visione «parcellizzata». Occorre porre ancora maggiormente l'accento sull'importanza della protezione degli insediamenti per lo sviluppo territoriale e sul ruolo dell'ISOS come strumento per incentivare uno sviluppo centripeto di elevata

qualità. È necessario in particolare superare il falso dualismo tra protezione degli insediamenti e sviluppo e riconoscere che la salvaguardia, la cura e la tutela degli insediamenti costituisce una strategia di sviluppo che può e deve essere conciliata con altri approcci (energia, clima, qualità paesaggistica, biodiversità, traffico ecc.).

Favorire la percezione di un'iscrizione nell'ISOS come riconoscimento e opportunità

Un'iscrizione nell'ISOS spesso è percepita come ostacolo e non come riconoscimento di qualità particolari. Insieme ai Cantoni, la Confederazione deve pertanto creare la consapevolezza presso i Comuni che gli insediamenti ISOS rivestono un valore particolare di cui andare fieri. L'iscrizione nell'ISOS di un insediamento costituisce un riconoscimento e non una punizione. Favorire la condivisione di esperienze tra Comuni che dispongono di uno o più insediamenti ISOS può contribuire a diffondere strategie di valorizzazione di successo (p. es. promozione come luogo di abitazione e di lavoro o come località turistica).

Evidenziare il carattere vincolante dell'ISOS ei margini di manovra

Il valore vincolante dell'ISOS varia a seconda che siano in gioco compiti comunali/cantonali o federali. Nel primo caso, i margini di manovra nel tenere conto dell'ISOS sono maggiori che nel secondo caso. Tutti gli attori coinvolti devono conoscere il peso e gli effetti dell'ISOS a dipendenza del tipo di compito. La Confederazione deve illustrare chiaramente di quali margini di manovra dispongono i Cantoni e i Comuni nella considerazione dell'ISOS nel quadro delle proprie attività pianificatorie e mostrare come essi possono e devono sfruttare in maniera ottimale tali margini ai fini di uno sviluppo centripeto di elevata qualità.

Ottimizzare l'ISOS e ampliare la cerchia dei suoi destinatari

Nel quadro dell'ulteriore sviluppo dell'ISOS, la Confederazione deve valutare come ottimizzarne o facilitarne la comprensibilità e come raggiungere nel migliore dei modi non soltanto gli specialisti, ma anche Comuni, architetti e committenti. Presentando i contenuti in maniera più semplice e orientata alla pratica, sarà possibile accrescere la notorietà dell'Inventario e il consenso nei suoi confronti. In questo modo anche i non addetti ai lavori saranno in grado di capire meglio l'ISOS.

Divulgare esempi di buona prassi e promuovere la condivisione di esperienze

Illustrare e divulgare esempi di buona prassi spesso può risultare utile, in quanto consente a Cantoni, Comuni e altri attori dello sviluppo centripeto di scoprire quali strategie sono state adottate altrove e di ispirarsi a esse per individuare procedure e soluzioni adatte a loro. La Confederazione deve adoperarsi affinché le raccolte di esempi di buona prassi su piattaforme come ad esempio densipedia.ch⁶ di EspaceSuisse vengano perpetuate e rese più visibili. Inoltre occorre promuovere la condivisione di esperienze tra i Cantoni per quanto concerne le esigenze dei Comuni e il loro modo di provvedere alla protezione degli insediamenti.

6 Misure

Dalla pubblicazione del rapporto del Consiglio federale del 17 gennaio 2018 in adempimento del postulato 16.4028 Fluri «Proteggere gli insediamenti svizzeri», la Confederazione ha adottato diverse misure per migliorare la protezione degli insediamenti nel contesto dello sviluppo centripeto e intende continuare a perseguire tale obiettivo, in particolare mediante i provvedimenti illustrati qui di seguito.

Maggiore certezza del diritto e della pianificazione

Negli ultimi anni, l'obiettivo di una maggiore certezza del diritto e della pianificazione per Cantoni e

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

Comuni nel quadro dell'attuazione dell'ISOS è stato un tema cruciale sia tra gli specialisti che a livello politico. A seguito di frequenti critiche, la stringata ordinanza riguardante l'inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere (OISOS; RS 451.12) del 1981 è stata sottoposta a una revisione totale. La nuova ordinanza del 13 novembre 2019 disciplina i principi fondamentali dell'iscrizione di oggetti nell'ISOS e tiene conto della giurisprudenza del Tribunale federale in merito agli articoli 5 e 6 LPN.

Quale ulteriore misura per chiarire la rilevanza dell'ISOS e degli altri inventari federali secondo l'articolo 5 LPN, nel quadro del controprogetto indiretto all'iniziativa biodiversità il Consiglio federale propone di disciplinare l'obbligo indiretto di considerazione dei suddetti inventari federali per i Cantoni e i Comuni a livello di legge, e non di ordinanza come avvenuto finora. In questo modo si intende creare maggiore trasparenza e agevolare l'applicazione dell'ISOS.

Migliorare l'Inventario e garantirne il radicamento

L'ISOS non è definitivo, ma va esaminato e aggiornato regolarmente. Nel 2018 è iniziata la seconda revisione dell'Inventario federale nei Cantoni Grigioni e Ginevra. Contestualmente si è provveduto ad aggiornare il metodo d'inventariazione⁷ e ad adeguare la rappresentazione alle tecnologie GIS. L'ISOS è stato sintetizzato, semplificato e, grazie anche alla sua nuova veste digitale, è diventato molto più facile da consultare. Dal 1° maggio 2021, i primi rilevamenti ISOS georeferenziati sono accessibili sul geoportale della Confederazione⁸ e sul nuovo geoportale ISOS⁹.

L'ISOS verrà aggiornato gradualmente, Cantone per Cantone. Di conseguenza anche i vecchi rilevamenti saranno progressivamente sostituiti da nuovi dati georeferenziati.

Promozione della formazione e della formazione continua

Per accrescere le conoscenze attorno all'ISOS, la Confederazione offre diversi formati didattici per la formazione continua, tra cui pubblicazioni (p. es. volantino ISOS, verifica dei fatti sull'ISOS, spiegazioni relative all'ISOS¹⁰), video¹¹, una raccolta di materiali rilevanti (documenti di supporto, perizie, rapporti, raccolta di decisioni dei tribunali)¹² e incontri di discussione puntuali e continui come ad esempio dei convegni. In collaborazione con i Cantoni, l'UFC nel quadro del nuovo ciclo di aggiornamento dell'ISOS organizza presentazioni introduttive del metodo ISOS rivolte agli specialisti comunali e cantonali nonché incontri informativi per i Comuni interessati. Queste manifestazioni promuovono gli scambi tra Confederazione, Cantoni e Comuni. Unitamente a EspaceSuisse, dal 2019 l'UFC due volte all'anno propone inoltre un seminario specifico sull'ISOS¹³ volto a migliorare la comprensione e l'applicazione dell'Inventario federale.

Ampliamento dell'offerta di consulenza destinata a Cantoni, Città e Comuni

Su iniziativa della Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente (DCPA), la Confederazione (ARE, UFC), i Cantoni (DCPA), i Comuni (Associazione dei Comuni svizzeri, ACS) e le Città (Unione delle città svizzere, UCS) stanno elaborando una guida per l'applicazione dell'ISOS con raccomandazioni operative destinate a Cantoni, Città e Comuni e ai loro pianificatori territoriali. Questa guida, che si riallaccia alle indicazioni formulate dal GL Po. Fluri, illustrerà in maniera concreta e pragmatica la procedura per tenere conto dell'ISOS. Il documento in questione, che si fonda sui lavori già svolti in questo campo (p. es. di EspaceSuisse) e ne centralizza i risultati, sarà pubblicato nella primavera del 2022. Su mandato della Conferenza

⁷ [Il metodo ISOS \(admin.ch\)](#)

⁸ [map.geo.admin.ch – tema Insedimenti ISOS](#)

⁹ [GISOS \(admin.ch\)](#)

¹⁰ [L'ISOS in breve \(admin.ch\)](#) e [Il metodo ISOS \(admin.ch\)](#)

¹¹ [Collezione di video ISOS \(admin.ch\)](#)

¹² [Materiali \(admin.ch\)](#) e [Raccolta di decisioni dei tribunali \(admin.ch\)](#)

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

tripartita, nel quadro dell'«Impulso Sviluppo centripeto»¹⁴ EspaceSuisse sostiene inoltre Città e Comuni nei loro sforzi di densificazione centripeta mediante servizi di consulenza, esempi di buona prassi e formazioni continue. Infine, la misura 17 della Strategia interdepartimentale per la promozione della cultura della costruzione¹⁵ prevede di «stabilire un'offerta di consulenza nell'ambito della cultura della costruzione» per le Città e i Comuni. Insieme ai Comuni, l'UFC sta attualmente analizzando le esigenze di questi ultimi¹⁶ e studiando possibili misure concrete. In questo contesto verrà anche affrontata la questione della protezione degli insediamenti.

Promozione della condivisione di esperienze

La piattaforma web densipedia.ch gestita da EspaceSuisse propone esempi di buona prassi e know-how per aiutare Comuni e Città nello sviluppo dei propri insediamenti. Rivolta a membri dei municipi, amministratori immobiliari, proprietari fondiari e altri attori della pianificazione del territorio, la piattaforma non costituisce tuttavia uno strumento riservato agli addetti ai lavori, ma vuole divulgare l'importante tema dello sviluppo centripeto in maniera comprensibile al grande pubblico. Chi desidera ottenere informazioni sullo sviluppo centripeto e la densificazione vi può trovare risposte, esempi e contatti. Anche durante i seminari ISOS (cfr. cap. *Promozione della formazione e della formazione continua*) vengono analizzati e discussi esempi concreti. Lo scambio tra i partecipanti favorisce una migliore comprensione dell'ISOS nel quadro di progetti di densificazione e, di conseguenza, uno sviluppo degli insediamenti di elevata qualità. Per quanto concerne quest'ultimo aspetto, l'UFC nel maggio 2021 ha pubblicato il Sistema Davos per la qualità nella cultura della costruzione, che per la prima volta formula criteri concreti per una valutazione globale della qualità nella cultura della costruzione e quindi offre un contributo importante al dibattito in materia¹⁷. La Conferenza tripartita ha inoltre avviato il dialogo «Densificare con qualità» al fine di intensificare la collaborazione tra attori privati e pubblici a tutti e tre i livelli dello Stato federale e promuovere uno sviluppo centripeto di elevata qualità. Infine vi è l'idea di inserire a tempo debito (probabilmente nel 2025) il tema «protezione degli insediamenti e sviluppo centripeto» nella prossima raccolta di idee per i «Progetti modello per uno sviluppo sostenibile del territorio» della prossima generazione.

Maggiore apprezzamento e visibilità

L'ISOS contiene numerosi luoghi con spiccate potenzialità turistiche. Al fine di accrescere la loro visibilità presso i visitatori svizzeri e stranieri, nel 2019 Svizzera Turismo e l'UFC hanno lanciato il progetto «Un amore di luogo»¹⁸, per il quale hanno selezionato 20 villaggi iscritti nell'ISOS lungo il Grand Tour of Switzerland. Gli insediamenti selezionati sono tipici delle rispettive regioni e costituiscono un'offerta di turismo culturale. Sul suo sito Internet¹⁹, Svizzera Turismo offre ispirazioni di viaggio presentando in dettaglio ogni località, con un elenco dei punti di interesse e una selezione di attività ed esperienze tipiche. Visto il successo ottenuto, il progetto verrà portato avanti anche in futuro: nel 2022 si prevede infatti di aggiungere altri 30 insediamenti e di pubblicare un volume illustrato. Nel quadro della collaborazione con Svizzera Turismo, l'UFC ha realizzato dei cartelli stradali ISOS messi a disposizione di tutti i Comuni che comprendono uno o più insediamenti ISOS²⁰. Su invito dei Cantoni, l'UFC organizza infine delle visite guidate in occasione delle Giornate europee del patrimonio (GEP) per far conoscere al grande pubblico l'elevata qualità nella cultura della costruzione degli insediamenti presentati.

¹⁴ [Impuls Innenentwicklung | EspaceSuisse](#)

¹⁵ [Criteri e garanzie della qualità \(admin.ch\)](#)

¹⁶ [Consulenza in materia di cultura della costruzione \(admin.ch\)](#)

¹⁷ [Otto criteri per una cultura della costruzione di qualità \(davosdeclaration2018.ch\)](#)

¹⁸ [L'ISOS lungo il Grand Tour of Switzerland \(admin.ch\)](#)

¹⁹ [Un amore di luogo | Svizzera Turismo \(myswitzerland.com\)](#)

²⁰ [Segnaletica ISOS](#)

7 Esempi di buona prassi

Già oggi vi sono Comuni svizzeri che dimostrano che è possibile conciliare le esigenze della protezione degli insediamenti e dello sviluppo centripeto e, dunque, di promuovere un auspicato sviluppo territoriale di elevata qualità. Esempi di strumenti e procedure di pianificazione efficaci si possono trovare a vari livelli.

7.1 Pianificazione strategica sovraordinata

Linee guida per lo sviluppo territoriale (Raumentwicklungsleitbild, REL), Città di Aarau

Nel 2030, si prevede che la Città di Aarau offrirà spazio a 25 000-30 000 abitanti (oggi: ca. 20 000) e circa 30 000 posti di lavoro (oggi: ca. 26 500) senza procedere ad azionamenti supplementari. Quale fondamento per la revisione del piano di utilizzazione generale sono state quindi elaborate delle linee guida per lo sviluppo territoriale della Città nel suo insieme. Questa strategia sovraordinata mostra quali quartieri cittadini si prestano a una densificazione e quali devono rimanere sostanzialmente invariati. Per ogni quartiere sono stati definiti obiettivi e raccomandazioni. Nel quadro delle relative valutazioni e ponderazioni, un peso notevole è stato attribuito all'ISOS: i quartieri a cui l'Inventario federale attribuisce un elevato interesse di protezione sono stati ad esempio classificati come «quartieri di particolare pregio».

Commissione consultiva di urbanistica e architettura (CCUA), Città di Losanna

La Città di Losanna – non da ultimo a causa delle prescrizioni del piano direttore cantonale – prevede di accogliere 30 000 nuovi abitanti entro il 2030. Nel quadro di questo fulmineo sviluppo intende promuovere progetti che non soddisfino soltanto requisiti di natura tecnica, economica e regolatoria, ma tengano anche conto della protezione della natura e degli insediamenti e di aspetti legati al clima e alla sostenibilità. Per considerare nel migliore dei modi questi diversi criteri e nell'intento di aprire il processo decisionale verso l'esterno, il Municipio il 1° gennaio 2020 ha insediato una commissione consultiva di urbanistica e architettura, composta da specialisti nel campo dell'urbanistica, dell'architettura, della protezione degli insediamenti e della tutela dei monumenti storici. Il loro compito principale è di valutare sotto il profilo qualitativo progetti di costruzione con un forte impatto sull'insediamento. L'obiettivo del Municipio è di autorizzare progetti che tengano conto dell'edificazione esistente e rispondano nel migliore dei modi alle aspettative della popolazione e degli specialisti coinvolti.

Ponderazione degli interessi, Città di Zugo e progetti di sviluppo territoriale di un sito in vari Cantoni

Quale base per revisioni dei piani di utilizzazione (Zugo) e per progetti di sviluppo territoriale di un sito (Siebnen/Galgen, Baar, Glarona), la Scuola universitaria professionale dei Grigioni (FHGR) ha elaborato un metodo per una ponderazione degli interessi trasparente tra protezione degli insediamenti e sviluppo centripeto. Dopo un'accurata analisi dei cambiamenti dell'insediamento dall'ultima inventariazione ISOS, per ogni componente dell'insediamento viene individuato un nuovo valore di protezione oggettivo che può differire dall'obiettivo di conservazione dell'ISOS. Di fatto determinate componenti dell'insediamento con un obiettivo di conservazione elevato hanno subito forti modifiche, e di conseguenza la loro rilevanza per l'insediamento risulta ora inferiore, mentre altre componenti con obiettivi di conservazione meno elevati oggi costituiscono al contrario elementi importanti dell'insediamento. Il riesame del valore di conservazione serve da base per la successiva ponderazione degli interessi. Singoli interessi vengono messi a confronto e soppesati. A tale scopo vengono tenuti in considerazione sia aspetti di conservazione (zone di protezione degli insediamenti, messa sotto tutela, sensibilità dell'insediamento, nuovo valore di conservazione determinato) che di trasformazione (collocazione nel territorio urbano, zone di densificazione, interessi di sviluppo regionale, aspetti legati alla cultura della costruzione locale). Da queste valutazioni scaturisce una raccomandazione in linea di massima favorevole alla conservazione della componente dell'insediamento oppure aperta a eventuali

cambiamenti. Su questa base è possibile aprire una discussione e prendere decisioni fondate.

7.2 Piano di utilizzazione/piano particolareggiato di utilizzazione

Cahier des Charges, Città di Delémont

Nel cosiddetto «capitolato d'oneri» (cahier des charges), la Città di Délemont illustra il tipo di sviluppo edilizio auspicato per il proprio centro. Sulla base di un'analisi dettagliata del territorio urbano, per ogni parcella per cui è richiesto un cambiamento edilizio viene valutato e visualizzato tridimensionalmente il potenziale di densificazione. In aggiunta vengono indicate altezze, generatrici e linee di costruzione obbligatorie. Partendo da queste premesse, il capitolato d'oneri stabilisce dei parametri architettonici. Quale parte del regolamento edilizio e di zona, esso risulta vincolante per i proprietari fondiari. Concorsi di architettura sono previsti obbligatoriamente. Se le direttive del capitolato d'oneri sono adempiute, non occorre più un piano particolareggiato di utilizzazione, il che rappresenta un incentivo per i committenti.

Memorandum edilizio, Comune di Disentis

La FHGR ha originariamente sviluppato lo strumento «memorandum edilizio» per il Comune di Disentis. Da allora, in funzione delle condizioni quadro specifiche dei Comuni interessati sono stati realizzati vari altri memorandum con caratteristiche e un grado di approfondimento diversi, utilizzati come base per la ponderazione degli interessi nel perimetro di protezione degli insediamenti. Il memorandum edilizio fornisce linee guida per l'attività architettonica che pongono l'accento su canoni estetici e non su norme e prescrizioni dettagliate. Un'analisi architettonica del luogo che considera caratteristiche salienti come forme, colori, profili, materiali, costruzioni e la posizione degli edifici ne costituisce il fondamento. Sulla base di quest'analisi, mediante testi e immagini (piani, grafici e foto) vengono illustrate le peculiarità dell'insediamento esaminato e fornite indicazioni per le attività di costruzione future. Per architetti, committenti e autorità edilizie, il memorandum serve da strumento di orientamento nell'ambito delle procedure di pianificazione e autorizzazione.

Workshop, Città di Langenthal

In caso di progetti edilizi di piccola e media entità in contesti in cui si trovano monumenti storici, la Città di Langenthal non aspetta la domanda di costruzione, ma sin dalle fasi iniziali propone workshop rivolti ad architetti e committenti con la partecipazione di esperti esterni di urbanistica e rappresentanti del Comune e del servizio cantonale per la conservazione dei monumenti storici. La discussione aperta e oggettiva sui progetti di costruzione depositati e sul loro inserimento nel contesto territoriale si estende di regola sull'arco di quattro workshop. Tra gli argomenti trattati figurano tra l'altro le divergenze rispetto al regolamento fondamentale in materia di costruzione, l'urbanizzazione dei comparti e l'assestamento volumetrico e urbanistico degli edifici.

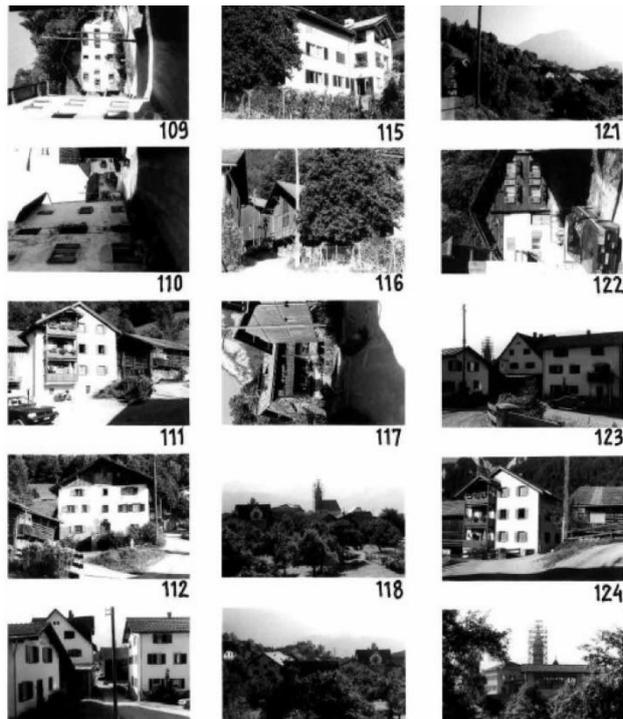
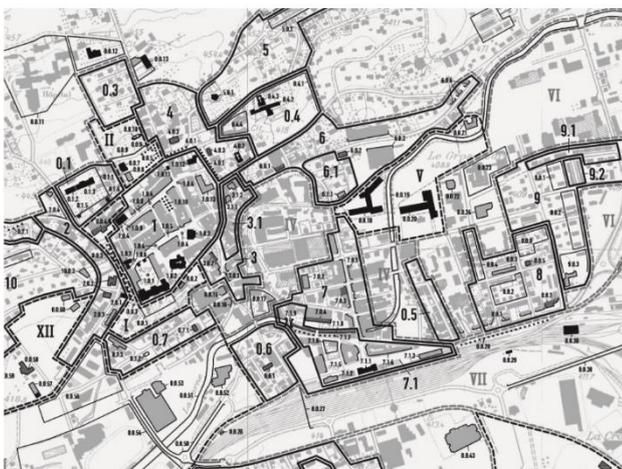
Allegato

EBP AG, *Schweizer Ortsbilder erhalten. Erkenntnisbericht. Anwendung des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung ISOS bei Verdichtungsvorhaben*, Zurigo 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

2.	Vorgehen	8
----	----------	---

3.	Fallbeispiele und spezifische Erkenntnisse	10
3.1	Aarau	11
3.2	Bussy	15
3.3	Delémont	18
3.4	Romanshorn	22
3.5	Scharans	25
3.6	Yverdon-les-bains	28

4.	Zusammenfassende Erkenntnisse	32
4.1	Innenentwicklung als anspruchsvolle Aufgabe	32
4.2	Kenntnis und Verständnis des ISOS	32
4.3	Zusammenspiel Ortsbildschutz und Denkmalschutz	33
4.4	Umsetzung des Ortsbildschutzes in kommunalen Raumplanungsinstrumenten und Verfahren	34
4.5	Interessenabwägung zwischen Innenentwicklung und Ortsbildschutz	37
4.6	Chancen und Hemmnis des ISOS für eine qualitätsvolle Innenentwicklung aus Sicht der Gemeinden	39

5.	Handlungsbedarf	40
5.1	Handlungsbedarf Gemeinden	40
5.2	Handlungsbedarf Kantone	41
5.3	Handlungsbedarf Bund	41

6.	Empfehlungen und Lösungsansätze	42
6.1	Übersicht Erfolgsfaktoren nach Planungsphasen	42
6.2	Empfehlung 1: Grundlagen zugänglich machen und Bauherrschaften sensibilisieren	43
6.3	Empfehlung 2: ISOS in der Nutzungsplanung umsetzen und Verfahren für Bauvorhaben in Ortsbildperimetern definieren	43

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

Das Wesentliche in Kürze

Ziele und Vorgehen

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

Ortsbildschutz und Innenentwicklung – Ziele mit 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 Verdichtungsprojekten zu entwickeln. Die Empfehlungen sollen aufzeigen, wie mit den Qualitäten der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung bei der Siedlungsentwicklung nach innen umgegangen werden kann und Beispiele zu Prozessen, Verfahren und Instrumenten darlegen, mit deren Hilfe die entsprechenden Planungen erfolgreich umgesetzt werden können. Die Vereinbarkeit von Ortsbildschutz und Siedlungsentwicklung nach innen soll auf diese Weise anhand konkreter Beispiele vertieft und allfälliger Handlungsbedarf bezüglich Erhebung und Anwendung von ISOS geprüft werden. Das Bundesamt für Kultur (BAK) und das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) wurden mit der Erarbeitung der Empfehlungen beauftragt und setzten dafür eine Arbeitsgruppe ein (Arbeitsgruppe Po. Fluri). Sie werden dabei von einem externen Fachteam, bestehend aus Mitarbeitenden des Büros EBP, Lukas Bühlmann von Bellaria Raumentwicklung und Mitarbeitenden der Fachhochschule Graubünden unterstützt.

Politischer Auftrag:
Empfehlungen zur Umsetzung des ISOS bei Verdichtungsprojekten

1.2 Zielsetzung

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

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

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

1.3 Grundlagen

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

Grundlagen für die Formulierung der Erkenntnisse

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

Bericht «ISOS und Verdichtung»

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

Arbeitshilfe «Ortsbildschutz und Verdichtung»

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

Gestaltungshandbücher Stadt Zug

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

Methode zur ortsbaulichen Abwägung

2. Vorgehen

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

Auswahl Fallbeispiele in sechs Gemeinden

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

Nicht repräsentative Stichprobe

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

Fokusgruppeninterviews

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

Leitfragen

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

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

Auswertung und Analyse

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

Erkenntnisse

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

Handlungsbedarf und Empfehlungen

3. Fallbeispiele und spezifische Erkenntnisse

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

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

3.1 Aarau



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

Kurzbeschreibung Ortsbild

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

Relevante raumplanerische Instrumente

Kantonale Instrumente zum Denkmal- und Ortsbildschutz	— Kantonaler Richtplan (2017)
	— Inventar der kantonalen Schutzobjekte
Kommunale Instrumente zum Ortsbildschutz und zur Innenentwicklung	— Raumentwicklungsleitbild (REL) (2014)
	— 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. Verwaltungsintern gibt es keinen Fachspezialisten für Denkmalschutz.

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

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

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

Baubewilligungsverfahren

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

Innenentwicklung vs. Ortsbildschutz

Kenntnis und Stellenwert des ISOS

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

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

Konflikte

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

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

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

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

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

Einschätzung der Gemeinde

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

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

Vertiefung exemplarischer Verdichtungsprojekt(e) bzw. Planungsvorhaben

Beschreibung Beispiel I	Planungsvorhaben: 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	<table border="1"><tr><td>☒</td><td>☒</td><td>☒</td><td>Lagequalität</td></tr></table>	☒	☒	☒	Lagequalität
	☒	☒	☒	Lagequalität			
	Letzte Überprüfung:	2004	<table border="1"><tr><td>☒</td><td>☒</td><td>☒</td><td>Räumliche Qualitäten</td></tr></table>	☒	☒	☒	Räumliche Qualitäten
☒	☒	☒	Räumliche Qualitäten				
1. Fassung:	1991	<table border="1"><tr><td>☒</td><td>☒</td><td>☒</td><td>Architekturhistorische Qualitäten</td></tr></table>	☒	☒	☒	Architekturhistorische Qualitäten	
☒	☒	☒	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	☒☒	Lagequalität
	Letzte Überprüfung:	2009	☒☒☒	Räumliche Qualitäten
	1. Fassung:	1982	☒☒☒	Architekturhistorische Qualitäten
	Beschreibung:	Chef-lieu du canton avec vieille ville bien conservée sur plan orthogonal, château épiscopal dominant. Quartier de la gare à caractère urbain, quartiers ouvriers de 1890–1960 dans la plaine et villas sur le coteau. Grand nombre d'édifices sacrés et profanes de qualité, 16e–20e siècle.		
Weitere Anmerkung	Wakkerpreis 2006 unter anderem wegen der Erarbeitung der «Cahiers des Charges» (siehe <i>Umsetzung ISOS in den kommunalen Instrumenten</i>)			

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?	<p>Chancen:</p> <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	<p>Gemeinde:</p> <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 <p>Kanton:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Sensibilisierungsmassnahmen <p>Bund:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Sensibilisierungsmassnahmen — Stärkere Formalisierung und Verbindlichkeit des ISOS erhöhen.

Vertiefung exemplarischer Verdichtungsprojekt(e) bzw. Planungsvorhaben

Beschreibung Beispiel I	<p>Verdichtungsprojekt: «Place de la poste» - Ersatzneubau der alten Post</p> <p>ISOS-Erhaltungsziel: A</p> <p>Stand der Planung: im Bau (Fertigstellung 2022)</p> <p>Involvierte Akteure: Post Immobilien und Stadt Delsberg (beide Grundeigentümer)</p>
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 Kernsiedlung 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?	<p>Chancen:</p> <ul style="list-style-type: none"> — 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) <p>Hindernisse:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Interessenabwägung verlangsamt den Prozess
Handlungsbedarf	<p>der Stadt:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Revision des Schutzplanes: das ISOS darin eigentümerverbindlich spiegeln — Rollenkonflikt Baukommission lösen; idealtypischen Prozess ermöglichen — Leitfaden für konkrete Sondernutzungsplanungen erarbeiten <p>des Kantons/Bundes:</p> <ul style="list-style-type: none"> — 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	<p>Sondernutzungsplanung: Arealentwicklung Hydrel – Überbauung ehemaliges Fabrikareal</p> <p>ISOS-Erhaltungsziel: b</p> <p>Stand der Planung: Bewilligungsverfahren</p> <p>Involvierte Akteure: Gemeinde, kantonale Denkmalpflege</p>
Interessenabwägung	<p>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.</p>
Beschreibung Beispiel II	<p>Planungsvorhaben: Ortsplanungsrevision</p> <p>ISOS-Erhaltungsziel: Das Planungsvorhaben betrifft alle ISOS-Perimeter in Romanshorn (unterschiedliche Erhaltungsziele)</p> <p>Stand der Planung: Genehmigungsphase, Schutzplan in Überarbeitung</p> <p>Involvierte Akteure: Gemeinde</p>
Interessenabwägung	<p>siehe <i>Relevante raumplanerische Instrumente sowie Akteure und Verfahren</i></p>

3.5 Scharans

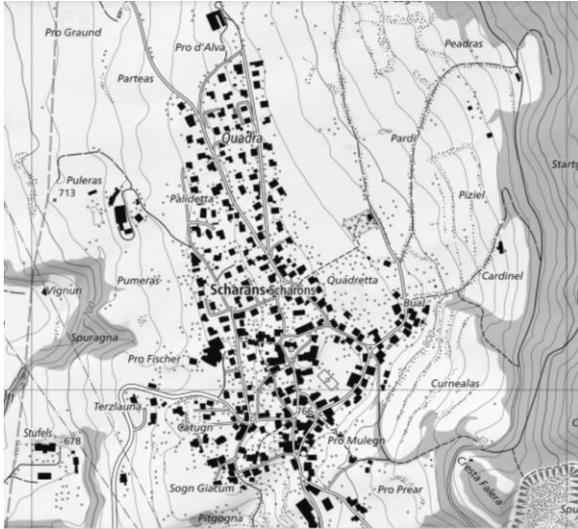


Abbildung 5: Landeskarte, map.geoadmin.ch

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>Lagequalität</td> </tr> <tr> <td>⊗</td><td>⊗</td><td>Räumliche Qualitäten</td> </tr> <tr> <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:

- 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

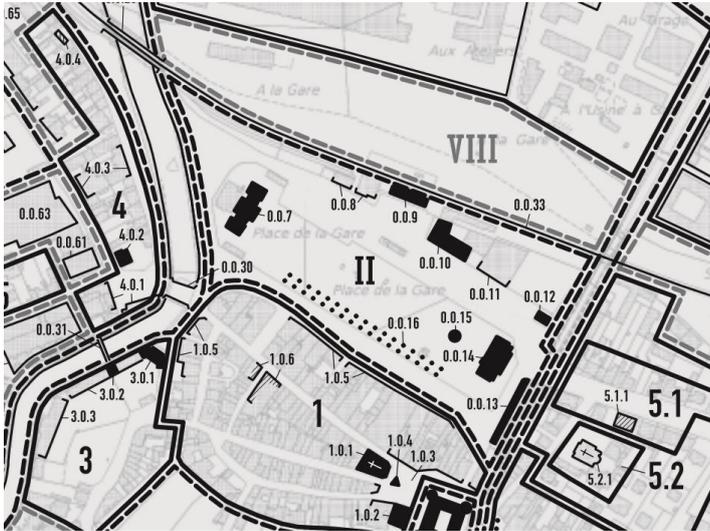


Abbildung 6: ISOS Place d'Armes

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 — Kommunaler 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 ausnahmelos 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 Neuerschätzung 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 qualitätvolle 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