

ORTSBILDSCHUTZ UND VERDICHTUNG

RAUMPLANERISCHE INTERESSENABWÄGUNG IN GEMEINDEN
MIT EINEM ORTSBILD VON NATIONALER BEDEUTUNG (ISOS)



ISOS – Fluch oder Segen?

Das Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) verhindert die Verdichtung, sagen die einen. Es sorgt dafür, dass unsere Ortskerne und historisch wertvollen Siedlungen nicht dem Erdboden gleichgemacht werden, meinen die andern. Weder das eine noch das andere stimmt so. Die Rolle des ISOS liegt irgendwo dazwischen. Das Inventar ist keine Käseglocke, die über ein Gebiet gestülpt wird und jede Veränderung ausschliesst. Es ist auch kein Nonvaleur, der nur die Bundesbehörden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben etwas angeht, wie man dies aus dem Wortlaut von Artikel 6 des Natur- und Heimatschutzgesetzes schliessen könnte.

Wie das Bundesgericht 2009 im Leitentscheid Rüti ZH festgehalten hat, ist das ISOS auch von den Kantonen und Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu berücksichtigen. Was unter «berücksichtigen» zu verstehen ist und welche Bedeutung dem Inventar in der Nutzungsplanung und im Baubewilligungsverfahren zukommt, versuchen wir in dieser Arbeitshilfe zu zeigen. Es geht vor allem um Interessenabwägungen. Das Interesse an einer besseren baulichen Nutzung ist dem Interesse an der Erhaltung einer wertvollen Siedlungsstruktur gegenüberzustellen. Dem ISOS kommt bei dieser Abwägung eine hohe Bedeutung zu. Das ISOS selbst enthält jedoch keine Interessenabwägung, sondern ist bloss eine fachliche Einschätzung der Qualität einer Siedlung. Das Inventar dient als Wertungshilfe bei der Interessenabwägung. Es ist somit eine Grundlage für die (kommunale) Planung.

Planungs- und Bauvorhaben in ISOS-Perimetern lösen zahlreiche Gerichtsfälle aus. Dies zeigt, dass es nicht einfach ist, den rechtlichen Stellenwert des ISOS zu erkennen. Die Umsetzung des Inventars ist daher schwierig. Mit der vorliegenden Arbeitshilfe versuchen wir, Licht ins Dunkel zu bringen. Die Fallbeispiele und insbesondere die Empfehlungen am Schluss der Arbeitshilfe sollen mithelfen, mögliche Konflikte zwischen Verdichtung und Ortsbildschutz frühzeitig zu erkennen und anzugehen. Heute tauchen die Konflikte oft erst im Baubewilligungsverfahren auf, wenn für die Vorhaben schon viel Geld und Zeit aufgewendet wurde. Das ist für Grundeigentümer, Investoren und Behörden frustrierend.

Wertvoll für die Erarbeitung dieser Arbeitshilfe waren die Begehungen in den Gemeinden, die uns als Fallbeispiele dienten, und die Gespräche mit den zuständigen Behörden. Für sie ist es oft schwierig, sich im Dickicht der Regulierungen zurechtzufinden. Sie ringen mit grossem Engagement um gute Lösungen. Für die Bereitschaft, ihre Projekte und Planungen mit uns zu diskutieren und uns Unterlagen bereitzustellen, danken wir den Gemeinden herzlich; auch jenen, deren Planungs- und Bauvorhaben nicht als Fallbeispiele Eingang in die vorliegende Arbeitshilfe gefunden haben.

Ein grosses Dankeschön gebührt auch den Kantonen St. Gallen, Schwyz, Solothurn und Graubünden, die diese Arbeitshilfe hauptsächlich finanziert und begleitet haben.

Lukas Bühlmann, Direktor,
Schweizerische Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN

Herausgeberin

VLP-ASPAN
Sulgenrain 20
CH-3007 Bern

Projektverfasser

Roland Tremp,
Raumentwicklung, 7000 Chur
Philipp Maurer,
BauSatz GmbH, 8004 Zürich
Lukas Bühlmann, Barbara Jud,
VLP-ASPAN, 3007 Bern

Co-Finanzierung

Kantone Graubünden,
St. Gallen, Schwyz
und Solothurn

Bern, 2018

Redaktion und Bildbearbeitung

Annemarie Straumann,
Felix Wyss, VLP-ASPAN

Gestaltung

Ludwig Zeller

Titelfoto

Brache beim Haus Steinbock in Wil SG. Foto: Philipp Maurer

Druck

Abächerli Media AG,
6060 Sarnen

Nachdruck von Texten
und Bildern unter
Angabe der Quelle erlaubt

Druckversion «Ortsbildschutz
und Verdichtung» bestellen >
www.vlp-aspan.ch/de/shop

Inhalt

1	Einleitung	4
1.1	Ausgangslage	4
1.2	Auftraggeber und Organisation	5
1.3	Ziele der Arbeitshilfe.....	5
1.4	Methodik.....	5
2	Das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS)	7
2.1	Entstehung, Zweck und Inhalt des ISOS.....	7
2.2	Einführung in die Grundzüge des Inventars	7
2.3	Spannungsfeld Ortsbildschutz und Innenentwicklung	10
3	Rechtsnatur des ISOS	12
3.1	Unterscheidung Bundesaufgabe – kantonale Aufgabe.....	12
3.2	Erhöhter Schutz bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe	13
3.3	Verdichtung und öffentlicher Verkehr als nationale Interessen	14
3.4	Bedeutung des ISOS bei kantonalen und kommunalen Aufgaben	14
3.5	Rolle des ISOS im Baubewilligungsverfahren.....	17
4	Fallbeispiele	18
4.1	Umzonung ZöBA in Wohnzone, Metzerlen-Mariastein SO	18
4.2	Umzonung Areal Papierfabrik, Balsthal SO.....	20
4.3	Behördenverbindliche Leitplanung in Brunnen, Gemeinde Ingenbohl SZ.....	22
4.4	Gestaltungsplan Unterdorf, Schänis SG	24
4.5	Gestaltungsplan Untere Bahnhofstrasse, Wil SG.....	26
4.6	Ersatzneubau im Weiler Seestatt, Altendorf SZ	28
4.7	Ersatzbau Restaurant Central, Schönenwerd SO	30
4.8	Ersatzneubau in Fläsch GR	32
4.9	Solaranlage auf EFH, Stampagarten, Chur GR	34
5	Herausforderungen der Interessenabwägung	37
5.1	Raumplanung ist Interessenabwägung	37
5.2	Methode der Interessenabwägung.....	37
5.3	Mitwirkung und Transparenz.....	38
5.4	Eckpunkte für die Interessenabwägung beim Ortsbildschutz	39
6	Empfehlungen	42
6.1	Allgemeine Empfehlungen.....	42
6.2	Empfehlungen zu den Planungsinstrumenten.....	43
6.3	Empfehlungen zur Qualitätssicherung.....	43
6.4	Empfehlungen zum Baubewilligungsverfahren	44
7	Bundesgerichtsentscheide	46
8	Literatur und Materialien	47

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Die Städte, Dörfer und Weiler der Schweiz entwickelten sich in der Vergangenheit unter vielfältigen Einflüssen und Traditionen. Entstanden sind Orte von unterschiedlichstem Charakter. Ab Mitte des 20. Jahrhunderts setzte in weiten Teilen unseres Landes ein enormer Bauboom ein, der zu tiefgreifenden Veränderungen der gewachsenen Ortsbilder und zur Zerstörung wertvoller Bausubstanz führte. Vor diesem Hintergrund entstand in den 1960er-Jahren der Artikel über den Natur- und Heimatschutz in der Bundesverfassung, das Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG) und ab den 1970er-Jahren das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS).

Das ISOS erhielt über mehr als 30 Jahre wenig Beachtung. Eine direkte Wirkung erzielte es nur bei der Erfüllung von Bundesaufgaben, also dann, wenn der Bund selber baute oder ein Bauvorhaben umfassende bundesrechtliche Vorgaben erfüllen musste. Zwei Ereignisse führten jedoch zu einer neuen Einschätzung. Zum einen hielt 2009 das Bundesgericht im Urteil Rütli ZH fest, dass das ISOS auch von den Kantonen und Gemeinden berücksichtigt werden muss, zum andern verlangt das revidierte Raumplanungsgesetz seit 2014 eine verstärkte Siedlungsentwicklung nach innen statt einer weiteren Ausdehnung ins Grüne. Damit sind vermehrt auch Areale tangiert, die vom ISOS erfasst sind.

Der Umgang mit dem ISOS ist innerhalb kurzer Zeit in den Fokus der Öffentlichkeit geraten. Kritische Äusserungen in den Medien liessen den Eindruck entstehen, dass über Ortszentren, Altstädte und historische Siedlungen eine Käseglocke gestülpt werde. Einzelne Exponenten befürchteten, dass das Bauen in diesem Kontext nur noch mit hohem finanziellem Aufwand oder gar nicht möglich sei. Bei einer näheren Analyse erweist sich die Befürchtung als unzutreffend. Das Urteil im Fall Rütli ZH und das revidierte RPG bedeuten jedoch,

dass sich die Kantone und Gemeinden verstärkt mit der Qualität der bestehenden Bauten und Ortsbilder auseinandersetzen müssen, bevor der Spielraum genutzt wird und Leitplanken für die bauliche Entwicklung neu festgesetzt werden. Unter diesen Vorzeichen ist Bauen innerhalb der Ortsbilder von nationaler Bedeutung durchaus möglich. Dies gilt nicht nur für Um- und Anbauten, sondern auch für Neubauten.

Im Herbst 2015 publizierte das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) einen Bericht zum Thema «ISOS und Verdichtung». Er befasst sich mit den Herausforderungen, welche sich bei der Abstimmung von Ortsbildschutz und Innenentwicklung ergeben. Dabei spielt der Prozess der Interessenabwägung eine wichtige Rolle, angefangen bei der Ermittlung über die Bewertung bis hin zur Abwägung der Interessen. Der Bericht geht jedoch nicht auf konkrete Fälle ein, die aufzeigen würden, wie eine Gemeinde oder Bauverwaltung diesen Prozess im Rahmen der Nutzungsplanung, bei der Erarbeitung eines Sondernutzungsplanes oder im Fall eines Bauvorhabens umsetzen kann.

1.2 Auftraggeber und Organisation

Das Projekt für eine Arbeitshilfe «Raumplanerische Interessenabwägung bei der baulichen Verdichtung in Gemeinden mit einem Ortsbild von nationaler Bedeutung (ISOS)» ist von der Projektgruppe initiiert worden. Das Vorhaben wird von den Kantonen Graubünden, St. Gallen, Schwyz und Solothurn unterstützt. Auch wenn alle Beispiele aus der Deutschschweiz stammen, können daraus auch Parallelen für andere Landesteile abgeleitet werden.

Eine Begleitgruppe reflektierte und diskutierte die Projektarbeiten an zwei Workshops im Juli 2017 und im Oktober 2017. In der Begleitgruppe waren die Kantone durch folgende Mitarbeiter vertreten:

- Amt für Raumentwicklung Graubünden:
Alberto Ruggia, Leiter Nutzungsplanung
- Amt für Raumentwicklung und Geoinformation
St. Gallen: Bruno Thürlemann, Leiter Ortsplanung
- Amt für Raumentwicklung des Kantons Schwyz:
Stephan Deuber, Kreisplaner
- Amt für Raumplanung des Kantons Solothurn:
Markus Schmid, Architekt, Fachstelle Ortsbildschutz

1.3 Ziele der Arbeitshilfe

Schützenswerte Ortsbilder tragen wesentlich zur Qualität und Identität des Siedlungsgebietes bei. Diese Eigenschaften können die Attraktivität einzelner Liegenschaften oder ganzer Quartiere positiv beeinflussen. Schützenswerte Ortsbilder können aber auch eine bauliche Entwicklung einschränken und bestimmte Vorhaben ausschliessen. Diese Ausgangslage führt oft zu kontroversen und emotional geführten Diskussionen.

Die Arbeitshilfe verfolgt zwei Ziele. Erstens will sie den Spielraum aufzeigen, welcher bei der Beurteilung von Vorhaben innerhalb von geschützten oder schützenswerten Ortsbildern besteht. Zweitens will sie Ideen vermitteln, wie Schutzziele mit den Instrumenten der Raumplanung umgesetzt werden können. Leser und Leserinnen sollen Anhaltspunkte finden, mit denen sie ihre eigene Ausgangslage vergleichen und einordnen können, um passende Massnahmen und gute Lösungen daraus abzuleiten.

1.4 Methodik

Eine Kurzeinführung in den Aufbau und die Darstellung des ISOS bildet die Grundlage. Anschliessend werden die Bedeutung und die Handhabung des ISOS beleuchtet, die wichtigsten Entscheide des Bundesgerichtes erwähnt, sowie die aktuellen Herausforderungen im Umgang mit dem Inventar dargestellt.

Anhand von Fallbeispielen aus Gemeinden, die gemäss ISOS über ein Ortsbild von nationaler Bedeutung verfügen, werden Situationen erörtert, wie sie in ähnlicher Form auch andernorts anzutreffen sein dürften. Diese Beispiele sollen ein breites Spektrum an Ausgangslagen abdecken. Sie berücksichtigen städtische und ländliche Umgebungen und Erkenntnisse aus Gerichtsurteilen. Ein besonderes Augenmerk liegt auf den unterschiedlichen Planungsebenen, von der Nutzungsplanung über die Sondernutzungsplanung bis zum Bauprojekt.

Die Fallbeispiele sollen für einen bestimmten baulichen Aspekt oder Verfahrensablauf aussagekräftig sein. Anhand von Begehungen vor Ort und persönlichen Gesprächen auf den jeweiligen Bauverwaltungen und mit politisch Verantwortlichen wurde der jeweilige Sachverhalt überprüft und vertieft. Im Vordergrund standen der Verfahrensablauf, das Überprüfen der planungs- und baurechtlichen Ausgangslage, das Bewerten der Abläufe, das Erfassen von lokalen Besonderheiten sowie der Nachvollzug allfälliger Gerichtsurteile. Abgerundet wird jedes Fallbeispiel mit einer Würdigung, welche die Haltung der Projektverfasser wiedergibt. Diese muss nicht mit derjenigen der betroffenen Gemeinde übereinstimmen.

Die Erkenntnisse aus den Fallbeispielen führen zu praxistauglichen Empfehlungen. Diese sollen als Anregungen für den Weg dienen, den jede Gemeinde selbst begehen muss, und dabei die nötige Sicherheit und positive Grundhaltung im Umgang mit Projekten in ISOS-Gebieten geben. Dabei ist zu beachten, dass ein Ortsbild meist über eine lange Zeit entstanden und immer wieder einem Wandel unterworfen ist.



l'accès du chantier
est interdit
Nous declinons toute
responsabilité en cas
d'accidents
P. HENRI - H. ROUS - PENNET - BE

Baufälliges Haus in Les Plans-sur-Bex VD. Ist es erhaltenswert? Foto: J. Poux, VLP-ASPAN

2 Das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS)

2.1 Entstehung, Zweck und Inhalt des ISOS

Rechtliche Grundlage für das ISOS ist Artikel 5 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG). Neben dem ISOS bestehen noch zwei weitere, gleichwertige Inventare, das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) und das Bundesinventar der historischen Verkehrswege (IVS). Das ISOS ist im internationalen Vergleich einmalig. Für die Erarbeitung dieses Inventars ist das Bundesamt für Kultur (BAK) zuständig.

Das ISOS erbringt dank der schweizweit einheitlichen Aufnahmemethode vergleichbare Ortsbildaufnahmen. Die Orte mit Ortsbildern von nationaler Bedeutung sind in einer Verordnung festgehalten (VISOS; SR 451.12). Das Inventar umfasst schützenswerte Dauersiedlungen, welche auf der ersten Ausgabe der Siegfried Karte (1870–1926) mindestens zehn Hauptbauten enthalten und auf der Landeskarte mit Ortsbezeichnung versehen sind. Wenn sich das Siedlungsgebiet einer Gemeinde aus mehreren Fraktionen zusammensetzt, dann kann sie gegebenenfalls über mehrere Ortsbilder von nationaler Bedeutung verfügen. Der Schutzgedanke umfasst dabei auch unbebaute Ortsteile im Übergang zwischen Siedlung und Landschaft.

Ab den 1970er-Jahren erfolgte die systematische Erfassung der Ortsbilder. Fachleute von Bund und Kanton prüften und bewerteten die Ortsbilder im kantonalen und regionalen Vergleich. Das ISOS beurteilt die Ortsbilder in ihrer Gesamtheit und berücksichtigt dabei sowohl den Eigenwert der Ortsbildteile als auch ihren Zusammenhang. Bei der Erarbeitung des ISOS wurden insgesamt mehr als 6'000 Ortsbilder beurteilt. Von diesen Ortsbildern erlangten gemäss der Verordnung über das ISOS etwas mehr als 1200 eine nationale Bedeutung. Aufgrund des starken Siedlungswachstums seit der Mitte des 20. Jahrhunderts sind oft nur Teile der Siedlungs-

fläche vom Inventar mit ausdrücklichen Erhaltungszielen erfasst. Da das ISOS höchst differenzierte Aussagen zu den einzelnen Teilen eines Ortsbildes macht, kann der Schutzperimeter nur in den seltensten Fällen mit der Fläche des Siedlungsgebietes gleichgesetzt werden.

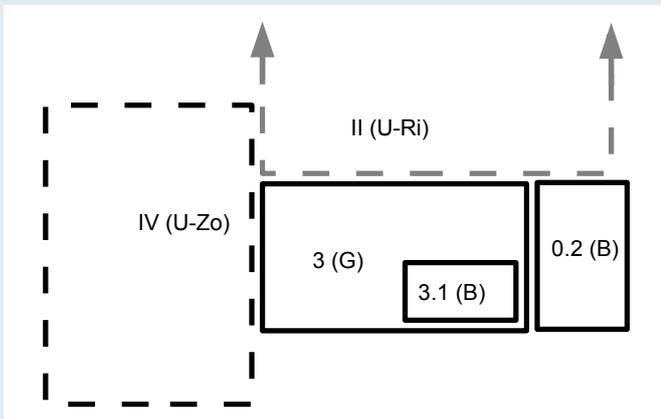
2.2 Einführung in die Grundzüge des Inventars

2.2.1 Gliederung, Beschreibung und Bewertung eines Ortsbildes

Jede Inventaraufnahme besteht aus drei Teilen. Der erste Teil enthält Fotos des Ortsbildes aus verschiedenen Blickrichtungen. Der zweite Teil besteht aus einer Karte mit der Gliederung des Ortsbildes und einem Text zur Siedlungsentwicklung bis zum heutigen Zustand. Im dritten Teil finden sich Empfehlungen für den zukünftigen Umgang mit dem Ortsbild und die abschliessende Bewertung.

Elemente eines Ortsbildes im ISOS

Das Inventar gliedert die Orte grundsätzlich in Gebiete (G), Baugruppen (B) Umgebungszone (U-Zo) und Umgebungsrichtungen (U-Ri). Gebiete und Baugruppen sind mit arabischen Ziffern (1, 2, ...) nummeriert, Umgebungszone mit römischen (I, II, ...). Eine Baugruppe kann für sich stehen oder Teil eines Gebietes sein.



Gebietsgliederung im ISOS. Quelle: BauSatz

Oft sind noch zusätzliche Informationen vorhanden, die für das Verständnis des Ortes notwendig sind: Einzelobjekte E (schwarz hervorgehoben, z.B. 3.0.4, Objekte mit grossem Eigen- oder Stellenwert im Ortsbild), wertneutrale Hinweise auf einen bestimmten Sachverhalt (z.B. 1.0.2, Fassaden, Strassenraum) und Störfaktoren (schraffierte Objekte, z.B. 1.0.3, Bezeichnung für eine starke Beeinträchtigung).



Zentrales Element des ISOS ist die Darstellung der Informationen auf einer Karte. Quelle: ISOS-Erläuterungen

Siedlungsgattungen und Bewertung im ISOS

Die Ortsbilder werden für die Bewertung einer Siedlungsgattung zugewiesen. Insgesamt gibt es sechs Siedlungsgattungen:

- Stadt
- Kleinstadt/Flecken
- verstädtertes Dorf
- Dorf
- Weiler
- Spezialfall

Für die nationale Bedeutung eines Ortsbildes sind topografische, räumliche und architekturhistorische Qualitäten ausschlaggebend. Die Bewertung wird in einer Matrix von 3x3 Feldern festgehalten.

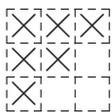
		Lagequalitäten
		Räumliche Qualitäten
		Architekturhistorische Qualitäten
		Zusätzliche Qualitäten

Situationswert des Ortes und Grad der Verbauung

Intensität des Raumzusammenhangs und Wert der einzelnen Ortsteile

Wert der einzelnen Ortsteile sowie Ablesbarkeit der Wachstumsphasen im Ortsganzen

Archäologische, geschichtliche, typologische oder kulturelle Bedeutung



Besondere Qualitäten

Gewisse Qualitäten

Ohne besondere Qualitäten

Raster für die Bewertung des Ortsbildes als Ganzes. Quelle: ISOS-Erläuterungen

2.2.2 Erhaltungsziele für Gebiete, Baugruppen und Umgebungszonen

Für jedes Gebiet und jede Baugruppe werden die räumlichen und die architekturhistorischen Qualitäten sowie die Bedeutung des Objektes festgestellt. Aufgrund dieser Bewertung wird ein Erhaltungsziel formuliert. Dieses Erhaltungsziel ermöglicht eine differenzierte Betrachtung von Teilflächen innerhalb eines Ortsbildes von nationaler Bedeutung.

	Räumliche Qualität	Arch. hist. Qualität	Bedeutung	
	X	X	X	Besondere
	/	/	/	Gewisse
				Ohne besondere

Raster für die Bewertung eines Gebietes oder einer Baugruppe.

Quelle: ISOS-Erläuterungen

Erhaltungsziele für ein Gebiet G oder eine Baugruppe B

A	Erhalten der Substanz	Alle Bauten, Anlageteile und Freiräume integral erhalten, störende Eingriffe beseitigen. Hinweis: Ein schützenswertes Einzelelement hat ebenfalls immer das Erhaltungsziel A.
B	Erhalten der Struktur	Anordnung und Gestalt der Bauten und Freiräume bewahren, für die Struktur wesentliche Elemente und Merkmale integral erhalten.
C	Erhalten des Charakters	Gleichgewicht zwischen Alt- und Neubauten bewahren, die für den Charakter wesentlichen Elemente integral erhalten.

Auffrischung beim ISOS

Die Methodik und Darstellung des ISOS gab in der Vergangenheit gelegentlich Anlass zu Kritik. Das Bundesamt für Kultur hat die Vorgaben überarbeitet und die Aufnahmemethode sowie die Darstellungsweise des ISOS angepasst. Ziel war es, die Nachvollziehbarkeit der Systematik zu verbessern, das ISOS zugänglicher zu machen und die Umsetzung zu erleichtern. Die Neuerungen sind seit Ende 2017 in einer Weisung des EDI festgeschrieben. Dort findet sich auch ein Entsprechungsschlüssel von der überarbeiteten Methode zur ursprünglichen Methode der 1970er-Jahre.

Bis das gesamte ISOS überarbeitet und in neuer Darstellung vorliegt, werden jedoch einige Jahre vergehen. In der Regel werden die ISOS-Aufnahmen chronologisch der Reihe nach revidiert, d.h. die Kantone mit den ältesten ISOS-Grundlagen kommen zuerst. Die gültigen Dokumente sind unter www.isos.ch abrufbar.

Die Erhaltungsziele für die Umgebungszonen umfassen nur zwei Kategorien:

Erhaltungsziele für eine Umgebungszone U-Zo (oder Umgebungsrichtung U-Ri)

a	Erhalten der Beschaffenheit	Erhalten der Beschaffenheit als Kulturland oder Freifläche. Die für das Ortsbild wesentliche Vegetation und Altbauten bewahren, störende Veränderungen beseitigen.
b	Erhalten der Eigenschaften	Erhalten der Eigenschaften, die für die angrenzenden Ortsbildteile wesentlich sind.

Die Erläuterungen zum ISOS enthalten einen umfangreichen Katalog von Massnahmen, die sich für die Umsetzung der Erhaltungsziele eignen. Dieser reiche Fundus liefert Ideen für die Praxis und ist deshalb für Behörden und Planungsfachleute äusserst nützlich (www.isos.ch Das ISOS in Kürze).

2016 hat das BAK begonnen, die Aufnahmemethode des ISOS zu modifizieren und die Darstellung an die neuen technischen Möglichkeiten anzupassen (vgl. Kasten «Auffrischung beim ISOS»).

2.3 Spannungsfeld Ortsbildschutz und Innenentwicklung

Mit der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG), die am 1. Mai 2014 in Kraft getreten ist, werden Bund, Kantone und Gemeinden aufgefordert, die Zersiedlung zu begrenzen und die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken. Diese Innenentwicklung beinhaltet

- das Auffüllen von Baulücken,
- die Aufzoning unternutzter Gebiete,
- die Siedlungserneuerung,
- Umzonungen aufgrund veränderter Nutzungsbedürfnisse, und
- die Ausschöpfung bestehender Baulandreserven.

Weil grosses Gewicht auf die Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr gelegt wird, sollen vor allem zentral gelegene Gebiete mit guter Infrastruktur verdichtet werden. Diese Stossrichtung erhöht den baulichen Druck auf die Ortszentren generell und verstärkt ihn, wenn

die historischen Siedlungskerne in der Nähe eines Bahnhofs oder eines andern Gebiets mit guter Infrastruktur liegen. Ortszentren und deren direkte Umgebung sind oft Teil eines Ortsbildes von eminenter Bedeutung und darum vom ISOS erfasst. Damit sind Konflikte zwischen dem Schutz der Ortszentren und Verdichtungsbestrebungen vorprogrammiert. Je grösser der Nachfrage- und Baudruck an diesen zentralen und gleichzeitig schützenswerten Orten, umso grösser sind auch die Konflikte.

Das Raumplanungsgesetz will jedoch nicht nur die räumlichen Bedürfnisse nach Wohnen, Arbeiten und Einkaufen im bestehenden Baugebiet befriedigen. Es setzt auch auf Qualität. Die Behörden müssen für eine hohe Siedlungs- und Wohnqualität sorgen (Art. 3 Abs. 3 RPG). Die Kantone müssen in ihren Richtplänen aufzeigen, wie eine «hochwertige» Siedlungsentwicklung nach innen bewirkt wird. Ein wichtiger Aspekt der Qualität ist die Wahrung der kulturellen Identität und der eigenen Geschichte. Es ist daher zentral, die historischen



Die alte Liegenschaft Margrethenhof im Dorfkern von Ballwil bildet mit ihrem Bauern- und Waschhaus, ihrem Spycher und dem Hofplatz ein Identifikationsmerkmal für die Ballwiler Bevölkerung. (gmt-architekten.ch, Stand 04.09.2017). Foto: L. Bühlmann, VLP-ASPAN

Ortsbilder früh in der Planung zu berücksichtigen und ein Verständnis für deren Entstehung zu entwickeln. Der Schutz eines Ortsbildes kann zudem helfen, die nötige Akzeptanz für Verdichtungsvorhaben zu finden. Denn nicht selten empfindet die Bevölkerung eine geplante Verdichtung als Angriff auf ihr gewohntes Umfeld und befürchtet, sich an diesen Orten künftig nicht mehr zu Hause zu fühlen.

Die Konflikte zwischen Verdichtung und Ortsbildschutz treten häufig erst im Baubewilligungsverfahren zu Tage; das heisst dann, wenn konkrete Bauvorhaben vorliegen. Es ist für alle Beteiligten frustrierend, wenn bereits viel Zeit und Geld für Arbeiten aufgewendet wurden, die sich dann als ungeeignet herausstellen. Aus diesem Grund sollten sich die Gemeinden möglichst früh überlegen, wo und wie sie ihr Siedlungsgebiet verdichten wollen. Die Weichen für einen sorgfältigen und konstruktiven Umgang mit dem ISOS werden in der Nutzungs- und Sondernutzungsplanung gestellt. Dieser Stufe vorgelagert

ist die Erarbeitung räumlicher Entwicklungsvorstellungen (Siedlungsleitbilder, Raumkonzepte, kommunale Richtpläne). Solche Instrumente gewinnen zunehmend an Bedeutung und werden in vielen Kantonen über Gesetze oder Richtpläne eingefordert.

3 Rechtsnatur des ISOS

3.1 Unterscheidung Bundesaufgabe – kantonale Aufgabe

Durch die Aufnahme eines Objektes in ein Bundesinventar wird dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung oder jedenfalls grösstmögliche Schonung verdient. Ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung darf – bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe – nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen (Art. 6 NHG). Das NHG unterscheidet im Umgang mit dem ISOS somit zwischen der Erfüllung einer Bundesaufgabe und der Erfüllung einer kantonalen oder kommunalen Aufgabe. Der Grund hierfür liegt in der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsordnung über den Natur- und Heimatschutz. Dieser ist gemäss Bundesverfassung Sache der Kantone. Der Bund muss jedoch bei der Erfüllung seiner eigenen Aufgaben Rücksicht auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes nehmen (Art. 78 Abs. 1 und 2 BV).

Das Natur- und Heimatschutzgesetz zählt in Artikel 2 beispielhaft verschiedene Bundesaufgaben auf (vgl. Infobox «Bundesaufgaben»). Pflichten und Einschränkungen aus dem NHG können sich auch ergeben, wenn eine kantonale Behörde einen Entscheid fällt und direkt anwendbare Vorschriften des Bundesrechts in eine Verfügung einfließen. In diesem Sinne hat das Bundesgericht auch andere raumwirksame Tätigkeiten zu Bundesaufgaben nach Artikel 2 NHG erklärt (siehe Kasten).

Wird das bestehende Baugebiet verdichtet, handelt es sich in der Regel nicht um eine Bundesaufgabe, sondern um eine kantonale bzw. kommunale Aufgabe. Aufgrund besonderer Umstände kann sich jedoch auch ein Innenentwicklungsprojekt – zum Beispiel die Schliessung einer Baulücke oder Umnutzung eines bestehenden Gebäudes – zu einer Bundesaufgabe entwickeln. Dies zeigt das Beispiel der Obwaldner Kantonalbank in Sarnen (siehe Kasten BGE Sarnen OW). Wegen der Erstellung einer unterirdischen Autoeinstellhalle bedurfte es für das Vorhaben einer bundesrechtlich geregelten Gewässerschutzbewilligung. Damit wurde das Vorhaben zur Bundesaufgabe.

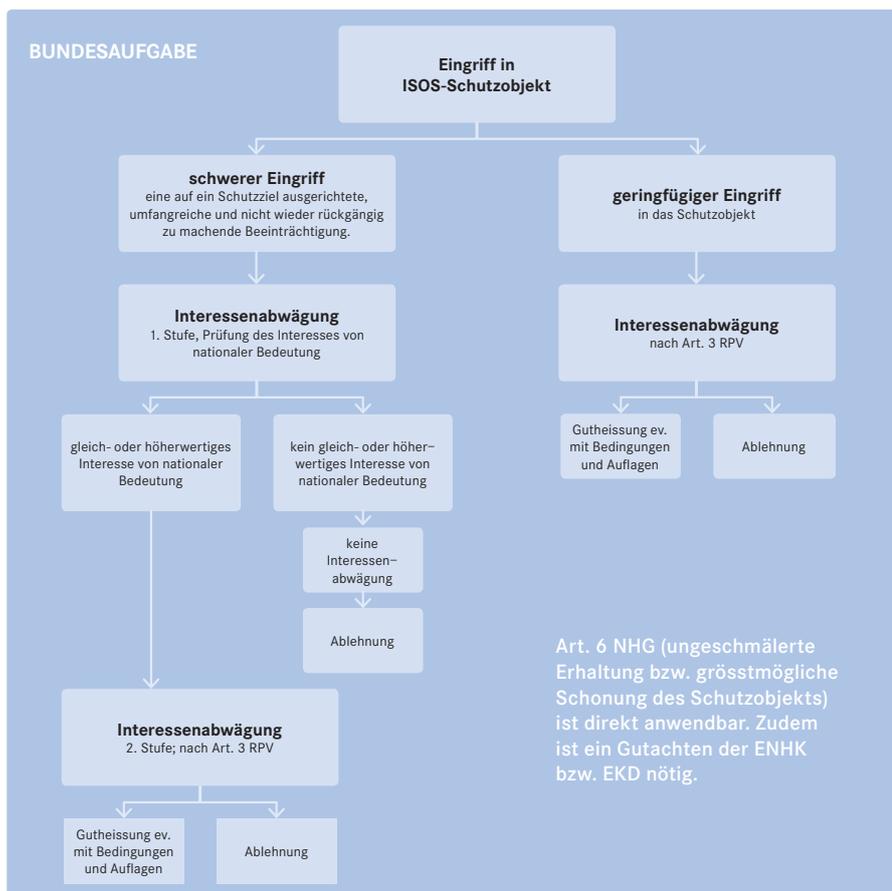
Bundesaufgaben

Zu den direkten Bundesaufgaben gehören das Planen und Errichten von Nationalstrassen und Bahnanlagen, das Erteilen von Konzessionen und Bewilligungen, beispielsweise für Rodungen und Hochspannungsleitungen, sowie die Gewährung von Beiträgen, beispielsweise für Meliorationen oder Anlagen des Gewässerschutzes (siehe Art. 2 NHG).

Zu den Bundesaufgaben, die in kantonale Entscheide einfließen, zählen die Erstellung von Zivilschutzbauten, die Festlegung des Gewässerraumes oder Bewilligungen für Zweitwohnungen und Mobilfunkantennen.

Als Folge des revidierten RPG gelten auch Neueinzonungen als Bundesaufgabe. Keine Bundesaufgabe sind hingegen Um- und Aufzonungen.

Da sich die Bundesaufgaben aus einer Vielzahl von Bundesgesetzen ergeben, ist eine abschliessende Aufzählung hier nicht möglich.



Die Interessenabwägung bei Eingriffen in ISOS-Schutzgebiete erfolgt in zwei Varianten, je nachdem ob eine Bundesaufgabe vorliegt oder nicht. Grafik: Felix Wyss, VLP-ASPAN, 2018.

3.2 Erhöhter Schutz bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe

Ist der Eingriff in ein Ortsbild von nationaler Bedeutung schwer, muss bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe ein nationales Interesse am Eingriff nachgewiesen werden (Art. 6 Abs. 2 NHG). Damit strukturiert das Gesetz den Prozess der Interessenabwägung und schränkt ihn materiell ein.

Der Abwägungsprozess ist in diesem Fall zweistufig. Zuerst wird geprüft, ob ein schwerer Eingriff und ein nationales Interesse an diesem besteht. Ist dies der Fall, kommt es in einem zweiten Schritt zu einer «einfachen» Interessenabwägung, wie sie Artikel 3 der Raumplanungsverordnung vorsieht (siehe Kapitel 5). Besteht ein schwerer Eingriff und kann für diesen kein nationales Interesse nachgewiesen werden, ist das Vorhaben unzulässig. Eine weitere Interessenabwägung erübrigt sich. Wird das Schutzobjekt durch ein Bauvorhaben jedoch

nur geringfügig tangiert, zum Beispiel durch einen kleinen Dachausbau oder einen Gartenpavillon, muss kein nationales Interesse nachgewiesen werden. Eine einfache Interessenabwägung genügt; selbst wenn es sich um die Erfüllung einer Bundesaufgabe handelt.

Ist für die Erfüllung einer Bundesaufgabe der Bund zuständig, so beurteilt bei einer Beeinträchtigung des ISOS das Bundesamt für Kultur BAK, ob ein Kommissionsgutachten erforderlich ist. Obliegt die Bundesaufgabe dem Kanton, so entscheidet die kantonale Fachstelle (Art. 7 Abs. 1 NHG). Ist damit zu rechnen, dass bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe ein Schutzobjekt «erheblich beeinträchtigt wird oder stellen sich in diesem Zusammenhang grundsätzliche Fragen», ist ein Gutachten der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission ENHK oder der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege EKD erforderlich (Art. 7 Abs. 2 NHG).

Sarnen OW: Vorgesehener Neubau der Kantonalbank ist mit dem ISOS unvereinbar

Der Fall «Erweiterungsbau der Obwaldner Kantonalbank in Sarnen» war zweimal vor Bundesgericht. In einem ersten Entscheid hielt das Gericht fest, dass das Vorhaben wegen des Baus einer unterirdischen Autoeinstellhalle in einem Gewässerschutzbereich einer bundesrechtlichen Gewässerschutzbewilligung bedarf und damit zu einer «Bundesaufgabe» wird. Weiter verlangten die Lausanner Richter, dass für das Vorhaben ein Gutachten der zuständigen Fachkommission des Bundes eingeholt werden muss (Urteil des BGer vom 14. Mai 2014).

Im zweiten Entscheid ging es um die Frage, ob für den Eingriff in das Schutzobjekt ein nationales Interesse nachgewiesen werden kann und ob der Eingriff mit dem im ISOS umschriebenen Objektschutz vereinbar ist. Das Bundesgericht unterstützte das Verwaltungsgericht in seiner Einschätzung, dass die Interessen der Verdichtung

gegen innen (Art. 1 Abs. 2 lit. a bis RPG) und die Förderung des öffentlichen Verkehrs (vgl. Art. 3 Abs. 3 lit. a, Art. 6 Abs. 3 lit. b und Art. 8a Abs. 1 lit. b RPG) gleich- oder höherwertige Interessen von «nationaler Bedeutung» darstellen. Zu einem anderen Ergebnis als das Verwaltungsgericht kamen die Lausanner Richter jedoch bei der Beurteilung des Vorhabens im Einzelfall. Gestützt auf das Gutachten der zuständigen Fachkommissionen ENHK und EKD hielten sie fest, dass das Vorhaben vor allem wegen seines Volumens und seiner Höhe mit den Schutzabsichten des ISOS unvereinbar sei. Mit einem redimensionierten und ortsbildverträglicheren Projekt könne dem Interesse an einer Verdichtung ebenfalls Rechnung getragen werden. Auch die unterirdische Einstellhalle lasse sich problemlos ohne die voluminöse oberirdische Baute erstellen (Urteil des BGer vom 21. März 2017).



Der Annexbau der Obwaldner Kantonalbank aus den 1960er Jahren (Bild links), der heute als Störfaktor im Ortsbild wahrgenommen wird, wäre durch einen Neubau (Illustration rechts) ersetzt worden. Dieser überzeugt jedoch gemäss dem Urteil des Bundesgerichts wegen seines Volumens, seiner Höhe und dem starken Kontrast zur Umgebung nicht. Foto: Edith Egger/ VLP-ASPAN, Illustration: Meyer Gadiant Architekten AG

3.3 Verdichtung und öffentlicher Verkehr als nationale Interessen

Das Bundesgericht hat auch der «Verdichtung» sowie der «Förderung des öffentlichen Verkehrs» nationale Bedeutung zugesprochen (siehe Infobox «Sarnen OW»). Es hat gleichzeitig aber festgehalten, dass ein allgemeines nationales Interesse an der Verdichtung noch nicht ausreicht, um einen Eingriff in ein Ortsbild von nationaler Bedeutung zu rechtfertigen. Das Eingriffsinteresse müsse auch im konkreten Fall von nationaler Bedeutung sein. Auch hier zeigt sich die zweistufige Interessenabwägung. Würde das Interesse an der Verdichtung automatisch überwiegen, würde der Ortsbildschutz obsolet und das ISOS könnte aufgehoben werden.

3.4 Bedeutung des ISOS bei kantonalen und kommunalen Aufgaben

Die Bedeutung des ISOS für die Kantone und Gemeinden war, wenn es nicht um die Erfüllung einer Bundesaufgabe ging, lange Zeit unklar. Licht ins Dunkel brachte 2009 das Bundesgericht mit einem Entscheid in der Zürcher Gemeinde Rüti (vgl. Infobox). Es ging um einen Gestaltungsplan im Schutzperimeter des ISOS. Die Lausanner Richter hielten in diesem Entscheid fest, dass das ISOS eine Planungsgrundlage ist und daher auch von den Kantonen und Gemeinden berücksichtigt werden muss.

Was «berücksichtigen» heisst, geht zum einen aus dem Bundesgerichtsentscheid Rüti hervor, zum anderen aus

Rüti ZH: Kein siebengeschossiges Wohnhaus am Übergang zum alten Ortskern

Die Gemeindeversammlung von Rüti ZH stimmte 2005 dem privaten Gestaltungsplan «Stadtzentrum Rüti» zu. Dieser umfasste vier Mehrfamilienhäuser in der Zentrumszone und ein siebengeschossiges Wohnhaus in der Kernzone am Übergang zum alten Ortskern. Umstritten war vor allem das 22 Meter hohe Wohnhaus mit Flachdach. Die Bundesrichter beurteilten den Bau als fragwürdig, weil gemäss der Bau- und Zonenordnung BZO in der Kernzone nur Gebäude von 9,5 Metern Höhe und solche mit Giebeldach zugelassen sind. Die Abweichung von der Grundordnung war damit zu gross. Vor allem aber kritisierte das Bundesgericht, dass die Bewilligungsinstanzen

keine Rücksicht auf das ISOS genommen hatten. Dem vom ISOS geschützten Ortsbild sei nicht hinreichend Rechnung getragen worden. Die Richter hielten fest, dass die Inventare des Bundes (nach Art. 1 - 6 NHG) wie das ISOS auch für die kantonale und kommunale Planung von Bedeutung seien. Ihrer Natur nach kämen sie Sachplänen und Konzepten im Sinne von Artikel 13 des Raumplanungsgesetzes gleich. Für die Kantone und Gemeinden bestehe daher eine Pflicht, die Bundesinventare zu berücksichtigen, was die Gemeinde Rüti im vorliegenden Fall nur ungenügend getan hatte (BGE 135 II 209 vom 1. April 2009).



Garagenzugang, rotes Haus und Giebelhaus in der Kernzone von Rüti ZH heute. Ursprünglich geplant waren an dieser Stelle ein Parkplatz und ein Hochhaus.

Foto: A. Straumann, VLP-ASPAN



Überbauung «Stadtzentrum», Rüti ZH. Das in der Kernzone geplante, aber verhinderte Hochhaus. Quelle: Beat Ernst

dem Entscheid zu einem Villenquartier in der Stadt Schaffhausen. Im Fall Rüti ging es um eine Überbauung im Ortskern. Umstritten war ein siebengeschossiges Wohnhaus am Übergang vom alten Ortskern zum Neubaugebiet. Das Gericht begründete sein ablehnendes Urteil damit, die Planungsbehörden hätten bei ihrem Entscheid das ISOS nur ungenügend berücksichtigt. Für diese Berücksichtigung genügt eine einfache Interessenabwägung (Art. 3 RPV).

Im Fall Schaffhausen (vgl. Infobox) ging es um ein Verdichtungsvorhaben in einem Villenquartier. Das Bundesgericht lehnte hier eine Beschwerde gegen einen Neubau im Villenpark ab, mit dem Argument, die Behörden hätten verschiedene Varianten zur Verdichtung

geprüft und sich für eine Lösung entschieden, die eine harmonische Integration der neuen Bauten in den Park und seine Umgebung sicherstelle.

Die beiden Urteile zeigen, dass die Behörden bei der Anwendung des ISOS über einen Ermessensspielraum verfügen. Das ISOS zeigt aus fachlicher Sicht den Wert eines Ortsbildes auf und ist damit eine Wertungshilfe für die raumplanerische Interessenabwägung. Es ist jedoch noch keine Interessenabwägung und schon gar nicht, wie dies bisweilen ins Feld geführt wird, eine Käseglocke, die über ein Gebiet gestülpt wird und jegliche Veränderung ausschliesst. Das ISOS hilft unterschiedliche Interessen, die bei einem Projekt auftreten, aus der Sicht des Ortsbildschutzes zu bewerten und zu gewich-

ten. Das Bundesgericht schreitet im Streitfall vor allem dann ein, wenn es feststellt, dass es eine Gemeinde bei einem Planungsentscheid unterlassen hat, sich mit dem Inventar auseinanderzusetzen oder diese Auseinandersetzung ungenügend war.

Bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe ist der Objektschutz jedoch stärker als bei der Erfüllung einer kantonalen oder kommunalen Aufgabe. Hier verlangt das NHG – wie oben erwähnt – eine «ungeschmälerterte Erhaltung oder grösstmögliche Schonung» des inventarisierten Objekts. An die Stelle der normalen raumplanerischen Interessenabwägung nach Artikel 3 RPV tritt der oben umschriebene zweistufige Abwägungsprozess (siehe Abbildung S. 11).

Schaffhausen: Verdichtung eines Villenquartiers ist möglich

Der Stadtrat Schaffhausen erliess im Villenquartier «Steig» auf Antrag der Grundeigentümer einen Quartierplan. Den genehmigten Plan zog eine Nachbarin an das Obergericht weiter, das die Verwaltungsgerichtsbeschwerde guthiess und die Entscheide der Vorinstanzen aufhob. Das in der Folge angerufene Bundesgericht hob den Entscheid des Obergerichts wegen Verletzung der Gemeindeautonomie auf. Für das Areal «Steig» hält das ISOS als Ziel fest, alle Bauten, Anlagenteile und Freiräume integral zu erhalten und störende Eingriffe zu beseitigen (Erhaltungsziel A). Die Villa Steig und ihre Umgebung werden gemäss Quartierplan erhalten. Am Rande des Parks sollen jedoch grössere neue Wohnbauten erstellt werden. Die Stadtbildkommission beurteilte den Quartierplan insgesamt positiv und auch die kantonale Denkmalpflege erhob dagegen keine gewichtigen Einwände. Das Bundesgericht kam zum Schluss, der Quartierplan ermögliche eine harmonische Integration der neuen Bauten in den Park und seine Umgebung und hiess ihn entsprechend gut. Dem Obergericht des Kantons Schaffhausen, das den Fall als Vorinstanz beurteilt hatte, warfen die Richter vor, den sachlich vertretbaren Entscheid der kommunalen Behörde durch eine eigene Lösung ersetzt und damit die Gemeindeautonomie verletzt zu haben. Das Bundesgericht hielt dabei fest, der kommunalen Planungsbehörde komme bei der Festsetzung von Quartierplänen und insbesondere bei der Beurteilung, ob mit dem Plan eine bessere städ-

tebauliche und architektonische Lösung erzielt wird, eine besondere Entscheidungs- und Ermessensfreiheit zu. Die Rekursbehörde müsse den kommunalen Planungsentscheid mit Zurückhaltung prüfen. Beruhe er auf einer vertretbaren Würdigung der massgebenden Umstände, so habe ihn die Rekursinstanz zu respektieren (Urteil des BGer vom 6. Januar 2015).



Der Quartierplan «Steig» mit der denkmalgeschützten Villa und dem länglichen Architekturhaus Walter Henne, sowie den geplanten Neubauten im Gartengelände.

Grafik: J. Poux, VLP-ASPAN

3.5 Rolle des ISOS im Baubewilligungsverfahren

Im Baubewilligungsverfahren ist der Spielraum für die Berücksichtigung des ISOS geringer als in der Nutzungs- und Sondernutzungsplanung. Wird ein Baugesuch für ein Vorhaben in einer Bauzone eingereicht, hat der Gesuchsteller grundsätzlich einen Anspruch darauf, dass sein Projekt bewilligt wird, wenn es dem Nutzungsplan und den übrigen rechtlichen Vorgaben entspricht (Art. 22 RPG).

Soll das ISOS Wirkung entfalten, muss es in den kantonalen oder kommunalen Plänen und Erlassen eigentümergebunden umgesetzt werden. Ist dies nicht oder ungenügend geschehen, wie beispielsweise im Fall Muttentz BL (vgl. Infobox), bestehen nur noch eingeschränkte Möglichkeiten, dem ISOS in der Baubewilligung genügend Rechnung zu tragen.

Die Schutzanliegen können – wenn sie über die Nutzungsplanung nicht oder ungenügend umgesetzt sind – im Baubewilligungsverfahren vor allem dann berücksichtigt werden, wenn unbestimmte Rechtsbegriffe auszulegen sind. Das ist bei Ästhetikklauseln der Fall (z.B. beim Erfordernis der «guten Einordnung») oder wenn Spielraum für eine Interessenabwägung besteht, weil die Behörden über Ermessen verfügen. Dieser Fall tritt beispielsweise dann ein, wenn ein Vorhaben eine Ausnahmebewilligung erfordert (siehe dazu Kapitel 5).

Haben sich jedoch die Verhältnisse erheblich geändert, drängt sich eine Anpassung der Nutzungsplanung auf. Die Behörde kann in diesen Fall für ein genau bezeichnetes Gebiet eine Planungszone erlassen, in der nur Vorhaben bewilligt werden, welche die spätere Nutzung nicht erschweren.

Grösser ist der Einfluss des ISOS im Baubewilligungsverfahren allerdings dann, wenn es sich um die Erfüllung einer Bundesaufgabe handelt. Die Vorgaben des ISOS sind in diesem Fall direkt anwendbar (vgl. Urteil BGer Altendorf SZ, E. 3.1).

Muttentz BL: ISOS in der Nutzungsplanung nur ungenügend umgesetzt

Die Gemeinde Muttentz BL musste ein Baugesuch für den Neubau eines Einfamilienhauses beurteilen. Es ging um einen Holzbau in der Kernzone, im Hof respektive Garten einer Parzelle (in der sog. Hofstatt). Eine Nachbarin wehrte sich erfolglos gegen das Vorhaben bis vor Bundesgericht. Die Gärten der Hofstatt wurden in der Vergangenheit für den Obst- und Gemüseanbau sowie für die Kleintierhaltung genutzt. Seit jeher wurden vereinzelt auch kleinere Bauten in Holzbauweise erstellt. 1986 wurde die Hofstatt im ISOS mit Erhaltungsziel «a» («Erhalten der Beschaffenheit als Kulturland oder Freiflächen») qualifiziert und der Aufnahmekategorie «a» («unerlässlicher Teil des Ortsbilds, unverbaut oder mit Baute, die der ursprünglichen Beschaffenheit der Umgebung entsprechen») zugewiesen. Das Zonenreglement der Gemeinde Muttentz aus dem Jahr 2008 trägt diesen weitgehenden Schutzabsichten des ISOS nur beschränkt Rechnung. Es lässt Bauten im Hofstattbereich zu, wenn sie in der Interpretation des Ortskerns mit zeitgemässer Architektur in konstruktivem Holzbau erfolgen und sich in Gestaltung und Charakter von der angrenzenden Wohnzone wesentlich unterscheiden. Der Charakter des Hofstattbereichs darf durch die zugelassene bauliche Nutzung und Gestaltung nicht geschmälert werden. Weil das Muttentzer Zonenreglement Neubauten in der Hofstatt aber nicht grundsätzlich ausschliesst und sich das Vorhaben von seiner Konstruktion und Gestaltung her gut ins Ortsbild einordnet, konnte die Nachbarin den Bau des Einfamilienhauses gestützt auf das ISOS nicht verhindern (Urteil des BGer vom 24. August 2016).

4 Fallbeispiele

4.1 Umzonung ZöBA in Wohnzone, Metzerlen-Mariastein SO

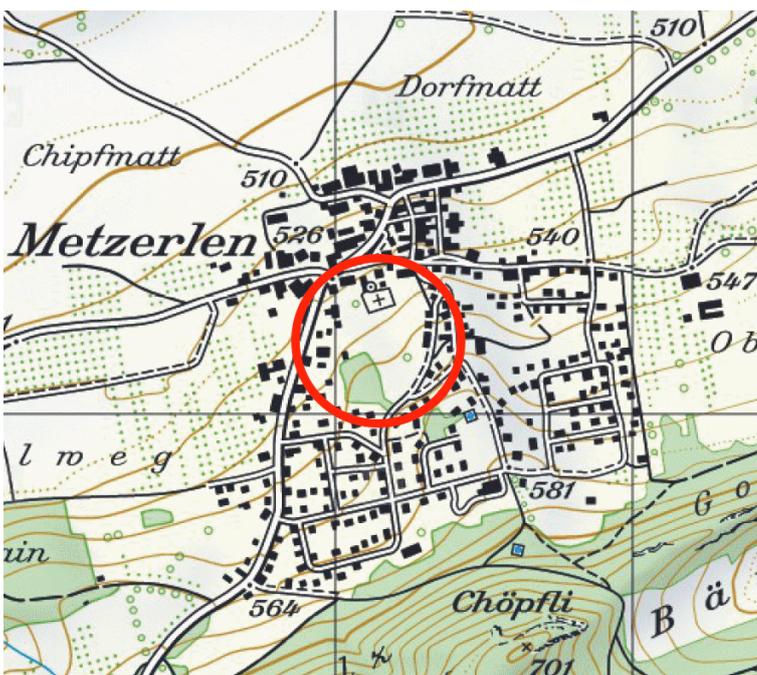
4.1.1 Situation

Das Dorf Metzerlen liegt auf einem Hochplateau zwischen dem Geissberg im Norden und dem Blauen im Süden, rund 15 Kilometer südwestlich von Basel. Über dem Siedlungskern mit einer Vielzahl traditioneller Bauernhäuser thront eindrücklich die Pfarrkirche. Der Hang unmittelbar hinter der Kirche und dem Friedhof ist unüberbaut. Weiter hangaufwärts befinden sich die Neubaquartiere. Metzerlen ist nicht, wie die benachbarten Orte im Nordosten, mit dem Tram nach Basel erschlossen,

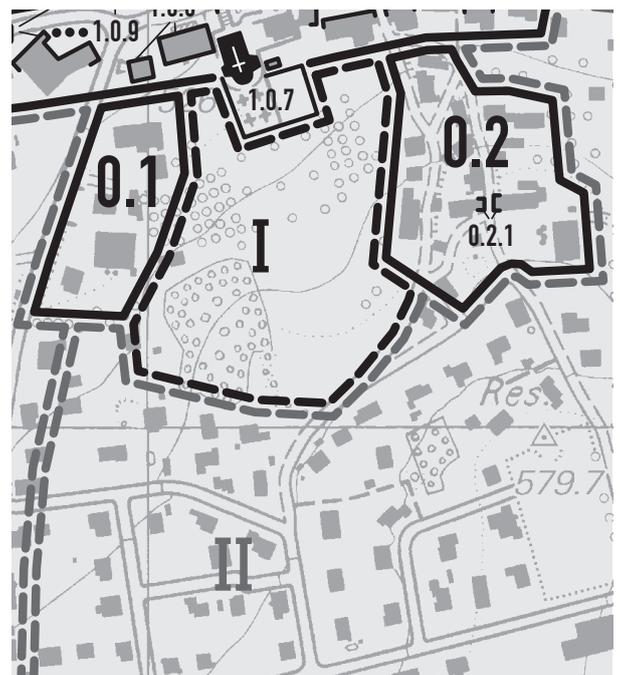
weshalb die jüngste Siedlungsentwicklung weniger dynamisch verlaufen ist. Die Gemeinde ist interessiert, attraktives und verfügbares Bauland zu schaffen.

4.1.2 Hinweise aus dem ISOS und Umsetzung der Schutzidee in der kommunalen Bauordnung

Das ISOS (Aufnahmejahr 2009) bezeichnet eine Umgebungszone I, welche im Norden vom Gebiet G1 mit der Pfarrkirche (1.0.7) und im Osten und Westen von den Baugruppen 0.1 und 0.2 begrenzt wird. Die Umgebungszone I gilt als unerlässlicher Teil des Ortsbildes und als wichtiger Trennstreifen zwischen der Kirche und Neubaubetrieben. Das Erhaltungsziel der ISOS-Aufnahme (a) verlangt die Zuweisung zur Nichtbauzone. Das ISOS



Ausschnitt aus der LK 1:25'000, unbebauter Hang südlich der Kirche (roter Kreis). Quelle: map.geo.admin.ch/BauSatz



Ausschnitt aus der ISOS-Karte mit Pfarrkirche 1.0.7 und Umgebungszone I. Quelle: ISOS Nr. 3167 (2009)

4.1.3 Umzonungsvorhaben innerhalb des ISOS-Gebietes U-Zo I

Die Gemeinde Metzerlen-Mariastein möchte attraktive Bauplätze für Einfamilienhäuser anbieten und einen positiven Impuls zur Entwicklung des Ortskerns leisten.

Da kein absehbarer Bedarf für die ZöBA südlich der Kirche besteht, möchte die Gemeinde einen Teil der topographisch exponierten Freihaltezone und der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen südlich der Kirche neu einer Wohnzone zuweisen. Der Kanton hat sich zu dieser Umzonung kritisch geäußert.

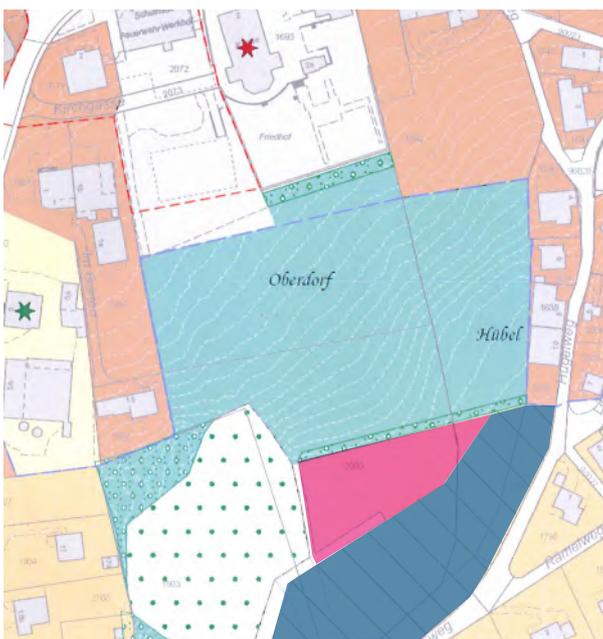
4.1.4 Würdigung

Die gewünschte Umzonung in eine Wohnzone steht in einem Widerspruch zum Erhaltungsziel gemäss ISOS. Bis anhin wurde das öffentliche Interesse zur Freihaltung des fraglichen Areals mit der Begründung übersteuert, dass eine Bebauung mit einer öffentlichen Nutzung höher zu gewichten ist. Für eine solche Bebauung spricht die zentrale Lage im Dorf, gleich neben der Kirche und dem Gemeindehaus. Mit einer Umzonung in eine Wohnzone bricht dieses Argument weg. Neu stünde dem öffentlichen Interesse zur Freihaltung der Fläche aus Gründen des Ortsbildschutzes lediglich das Interesse an einer Erweiterung der Wohnzone gegenüber. Voraussetzung ist, dass es im bestehenden Baugebiet keine Nutzungsreserven gibt und ein Bedarf an zusätzlicher Wohnzone nachgewiesen werden kann.

Besteht nachweislich Bedarf nach zusätzlichem Bauland und gibt es keine Nutzungsreserven, ist zu klären, ob andernorts geeignete Flächen für eine Einzonung zur Verfügung stehen, die nicht oder in einem geringeren Widerspruch zu den Zielen des Ortsbildschutzes stehen. Diesen Flächen wäre in der Interessenabwägung der Vorzug zu geben. Die Gesamtbetrachtung über die Grösse und Lage der Bauzonen erfolgt idealerweise in einer Totalrevision der Nutzungsplanung. Zuvor könnte ein Räumliches Leitbild die Entwicklungsrichtung aufzeigen und die Festlegungen in der Nutzungsplanung vorsehen.

empfiehlt für die Wiese hinter dem Friedhof ein absolutes Bauverbot.

Im Zonenplan aus dem Jahre 1999 sind, angrenzend an die U-Zo I, das Gebiet G1 und die Baugruppen 0.1 und 0.2 der zweigeschossigen Kernzone (braun) zugeteilt, ebenso der Bereich östlich der Pfarrkirche. Die Ortsbildschutzzone, welche den gesamten historischen Dorfkern überlagert, verläuft südlich des Friedhofes durch die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen ZöBA (gestrichelte Linie). Der weitaus grösste Teil der U-Zo I liegt in in dieser Zone (grau). Ein schmaler Bereich im östlichen Teil der U-Zo I ist heute Hofstattzone/Freihaltezone, in welcher Kleinbauten für die Tierhaltung und Gartennutzung zulässig sind (Bau- und Zonenreglement 2010/11).



Vorschlag der Gemeinde für eine teilweise Einzonung in der Umgebungzone I. Neue Wohnzone W2 (dunkelblau schraffiert) und W1 (rosa). Quelle: Antrag der Gemeinde zur Vorprüfung

4.2 Umzonung Areal Papierfabrik, Balsthal SO

4.2.1 Situation

Balsthal ist ein historisch bedeutender Etappenort an der Passstrasse über den Oberen Hauenstein und den Passwang. Ab Mitte des 19. Jahrhunderts bestimmten zwei Unternehmen das Wachstum des Ortes und trugen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Region bei: die Papierfabrik Tela und die Von Roll'schen Eisenwerke in der Inneren Klus. Mit der Eröffnung der Stichbahn Oensingen–Balsthal im Jahr 1899 erlebte Balsthal einen Aufschwung. Die Entwicklungserwartung war hoch, weshalb die Gleisfelder und der Bahnhof grosszügig angelegt wurden. Die industrielle Konjunktur erlebte Höhen und Tiefen, bis die Rezession der 1970er-Jahre Balsthal schwer traf. Eisenwerk und Papierfabrik reduzierten oder verlagerten ihre Produktion und stellten sie schliesslich ganz ein. Das Tela-Areal ist zu grossen Teilen nicht mehr genutzt; die Papierherstellung im Hauptgebäude soll aber weiterhin Bestand haben. Der Ortskern von Balsthal leidet unter einem hohen Verkehrsaufkommen, Verkaufslokale stehen leer. Nach einer längeren

Phase der Stagnation entstehen heute ausserhalb des Kerns neue Mehrfamilienhäuser und das Pendleraufkommen talauswärts ist beachtlich.

4.2.2 Hinweise aus dem ISOS und Umsetzung der Schutzidee in der kommunalen Bauordnung

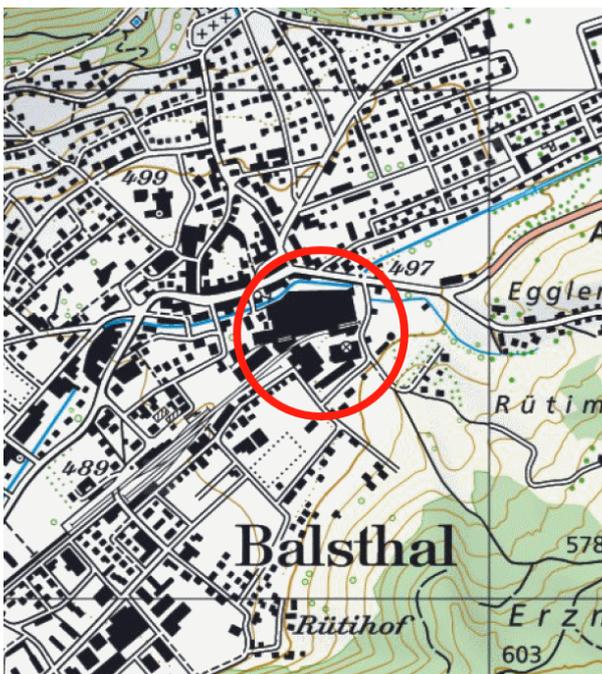
Das Ortsbild ist im ISOS in der Kategorie Kleinstadt/Flecken erfasst (Aufnahme 2009). Der Fokus des Beispiels liegt auf dem Areal der ehemaligen Papierfabrik Balsthal (Gebiet 5), welches Produktions- und Lagerhallen sowie Verwaltungsbauten aus der Zeit von 1883 bis Mitte des 20. Jh. umfasst. Erwähnt werden die Elemente Eisenbahnlinie Oensingen–Balsthal, eröffnet 1899 (5.0.1), das weit sichtbare Türmchen mit Walmdach (5.0.2) und der Fabrikamin aus roten Backsteinen (5.0.3). Innerhalb des Gebietes 5 liegt die Baugruppe 5.1 mit ehemaligen Verwaltungs- und Wohnhäusern sowie einer Fabrikantenvilla der Papierfabrik am Fuss eines Wiesenhangs. Besonders erwähnt wird der lange Fabrik- und Verwaltungsbau mit Walmdach und Dachhäuschen (5.1.1). Für das Gebiet 5 gilt das Erhaltungsziel C, für die Baugruppe 5.1 das Erhaltungsziel A.

Im Zonenplan aus dem Jahr 2003 ist das Gebiet G5 fast vollständig der Industriezone zugewiesen. Der Teil der Baugruppe 5.1 südöstlich des Tiergartenweges ist Teil einer Wohnzone, der nördliche Zipfel in der Kernzone. Weil zu diesem Zeitpunkt die Papierfabrik noch voll produzierte, wurden in diesem Bereich die Schutzanliegen des ISOS nicht näher präzisiert.

4.2.3 Umnutzung des Fabrikareals

Die Industriebrache auf dem Areal der ehemaligen Papierfabrik umfasst rund 5 ha und birgt damit enorm grosses Potenzial für die Siedlungsentwicklung nach innen. Die Gemeinde hat erkannt, dass dem Areal eine Schlüsselrolle zukommt. Das Räumliche Leitbild aus dem Jahr 2014 enthält folgende Leitsätze für die «Schlüsselstelle Papieri»:

Wir verfolgen mittels gestalterischer und raumplanerischer Massnahmen eine zweckmässige Integration der bestehenden Industrie- und Gewerbebetriebe im Dorfkern. Insbesondere weist das Areal der Papieri ein vielfältiges Nutzungspotenzial auf (Wohnen – Arbeiten – Freizeit – Kultur), welches entsprechend den zukünftigen Entwicklungen zu beplanen ist (unter Einbezug der Konzeptstudie von Rolf Mühlethaler, Bern). Dabei sind die bestehenden



Ausschnitt aus der LK 1:25'000, Areal der Papierfabrik (roter Kreis). Quelle: map.geo.admin.ch/BauSatz

attraktiven Bauten zu erhalten. Die Inselwirkung des Papieri Areal ist insgesamt zu stärken.

Mögliche Massnahmen (AdR: gekürzt):

- kurzfristig: Entwicklung im Dialog mit den Grundeigentümern und auf deren Bedürfnisse abstimmen
- kurz- bis mittelfristig: Öffnung des Papieri Areal und Prüfung möglicher Zwischennutzungen
- kurz- bis langfristig: Umsetzung raumplanerischer Massnahmen zur Förderung der Mischnutzung auf dem Papieri Areal
- kurz- bis langfristig: Prüfung gestalterischer Massnahmen zur Hervorhebung des Augstbaches im Bereich des Papieri Areal

4.2.4 Würdigung

Selbst bei einer moderaten Dichte kann auf dem Papieri-Areal Wohn- und Arbeitsraum für weit mehr als 500 Personen entstehen. Alleine diese Fläche könnte die von der Gemeinde angestrebte Einwohnerzunahme von 30 Personen pro Jahr über lange Zeit abdecken. Da bislang noch keine Anpassung der Nutzungsplanung erfolgte, können die Anliegen des ISOS gut berücksichtigt werden. Sie dienen nachgerade als Anker für die Entwicklung eines Quartiers mit einer besonderen Identität.

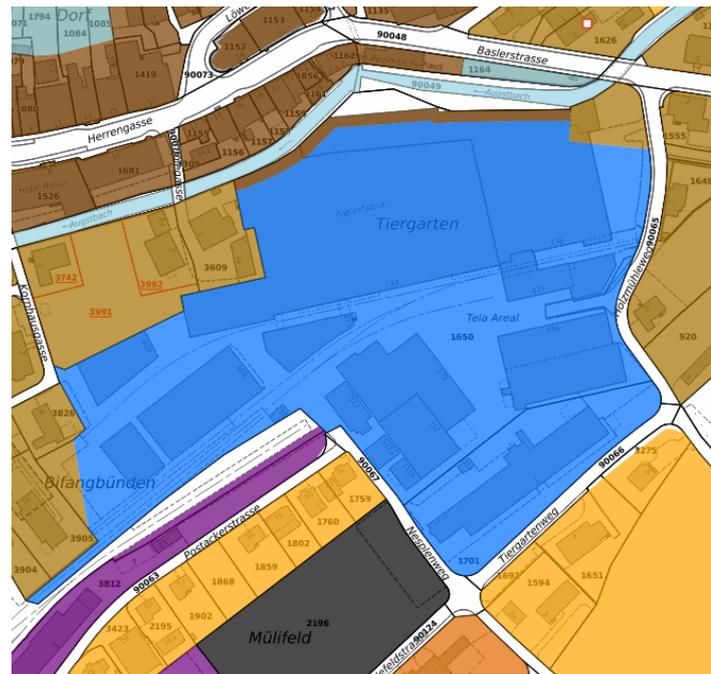
Zunächst gilt es zu klären, ob bei der weiteren Arealentwicklung Bundesaufgaben (z.B. Grundwasserschutz) zu berücksichtigen sind und ob diese den Ermessensspielraum der Gemeinde in der Planung beeinflussen. Weiter können anerkannte Werte (z.B. charakteristische Bauten, historische Erschliessungsachsen u.ä.) als Eckwerte in die weitere Planung übernommen werden. Die Abstimmung von Neu- und Ergänzungsbauten mit den erhaltenswerten Bauten sollte eine hohe Priorität in der Arealentwicklung erhalten. Dies gilt für die Gestaltung wie auch die Nutzung.



Das Verwaltungsgebäude der Papierfabrik ist im ISOS als markantes Einzelobjekt erwähnt. Quelle: balsthal-collector.ch



Ausschnitt aus der ISOS-Karte, Areal der Papierfabrik im Gebiet 5 und in der Baugruppe 5.1. Quelle: ISOS Nr. 3075 (2009)



Ausschnitt aus dem Zonenplan der Gemeinde Balsthal mit der Industriezone Papierfabrik (blau). Quelle: Zonenplan Balsthal, 2003

4.3 Behördenverbindliche Leitplanung in Brunnen, Gemeinde Ingenbohl SZ

4.3.1 Situation

Brunnen war über Jahrhunderte ein bedeutender Handelsplatz am Vierwaldstättersee und erlebte ab Mitte des 19. Jahrhunderts einen markanten touristischen Boom. Vom exklusiven Fremdenverkehrsort zeugt die Seefront mit prägnanten Hotelbauten. Im Kern und entlang der Ausfallachsen nach Gersau und Schwyz stehen zahlreiche Bauten, die in Verbindung mit dem florierenden Tourismus entstanden. Der Nachfragerückgang bei den Logiernächten führte in den letzten Jahrzehnten zu einer geringen baulichen Entwicklung und einer schleichenden Abwertung des Kerns von Brunnen. Seit ein paar Jahren nehmen aber Investitionen wieder zu. Aufgrund von Beschwerdeentscheiden in den Jahren 2014 und 2015 waren Investitionen blockiert, was die Gemeinde veranlasste, aktiv zu werden.

4.3.2 Hinweise aus dem ISOS und Umsetzung der Schutzidee in der kommunalen Bauordnung

Das ISOS (Aufnahmejahr 1975/87) bezeichnet den alten Hafenort südlich des Leewassers mit dem Gebiet G1 und Erhaltungsziel A, nördlich des Wasserlaufs mit G2 und Erhaltungsziel B. An das Gebiet G1 schliesst die Umgebungszone U-Zo I an mit Grosshotels, Schiffsquai

und baumbestander Seepromenade, ebenfalls mit Erhaltungsziel a. Im Westen und im Osten grenzen zwei Wohn- und Gewerbequartiere aus dem 19. Jahrhundert an den Siedlungskern (B 0.1 und 0.2, Erhaltungsziel B). Einen wichtigen Grünraum im Ortskern bildet das Parkhotel mit dem umliegenden Park, im ISOS der U-Zo III mit Erhaltungsziel A zugewiesen. Die Dorferweiterungen entlang der Ausfallachsen umfassen die Gebiete G3 und G4 (Erhaltungsziel B).

Bis vor kurzem bildete der Zonenplan aus dem Jahre 2003 die Bedeutung des Ortsbildes von Brunnen nur sehr allgemein ab. Artikel 44 des kommunalen Baureglementes verlangte generell, dass das ISOS bei Bauvorhaben zu berücksichtigen sei. Lediglich für die Gebäude im Kantonalen Inventar der geschützten Bauten und Objekte (KIGBO) bestand ein ausdrücklicher Schutz.

Der Gemeinderat hat darauf, im Sinne eines Zwischenschrittes und zur Prüfung der Praxistauglichkeit, eine behördenverbindliche Leitplanung erarbeitet. Sie ist seit dem 1. Oktober 2016 in Kraft. Die Leitplanung trägt dem Ortsbild Rechnung und zeigt die Entwicklungsmöglichkeiten auf. Sie greift die Empfehlungen des ISOS auf und macht innerhalb der einzelnen Bauzonen differenzierte Aussagen zur Erhaltung von Bauten und Freiräumen sowie zur erforderlichen Qualität für neue Bauvorhaben. In einem weiteren Schritt soll ein Kernzonenplan erlassen werden, welcher auf der behördenverbindlichen Leitplanung basiert. Das Areal des Parkhotels ist nicht in der Kernzone enthalten.

4.3.3 Bauvorhaben innerhalb des ISOS-Gebietes G1

Eine Immobiliengesellschaft beabsichtigt, zwei alte dreigeschossige Wohnhäuser innerhalb des ISOS-Gebietes G1 (Erhaltungsziel A) abzubauen und durch einen Neubau mit acht Wohnungen und 14 Parkplätzen in einer Tiefgarage zu ersetzen. Die Gemeinde erteilte 2014 eine Baubewilligung für das Vorhaben. Diese wurde aber kurz darauf vom Regierungsrat aufgehoben mit dem Hinweis, wenn die Bauherrschaft ein neues Projekt einreichen wolle, dann müsse es mit dem Ortsbildschutz vereinbar sein.

Bereits im Vorfeld der erteilten Baubewilligung äusserte die kantonale Denkmalpflege Vorbehalte zum eingereichten Projekt. Das kantonale Verwaltungsgericht stellte sich hinter die Annullierung der Baubewilligung und hielt fest, dass die Gemeinde eine Auseinandersetzung



Ausschnitt aus der LK 1:25'000 mit Ortskern (roter Kreis).

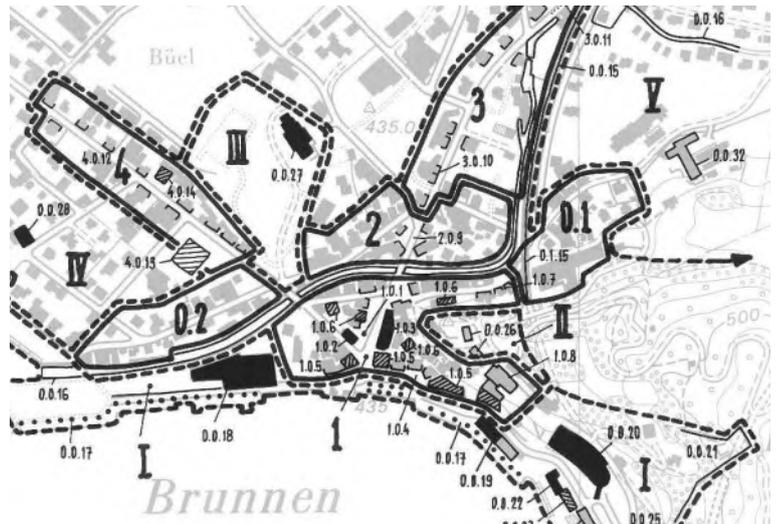
Quelle: map.geo.admin.ch/BauSatz

zung mit divergierenden Ansichten führen müsse, was in diesem Falle nicht stattgefunden habe. Je weiter das Interesse am Schutz über den lokalen Bereich hinausgehe, desto kleiner werde die Entscheidungsfreiheit der Gemeinde. Im vorliegenden Falle gehe es immerhin um ein Ortsbild von nationaler Bedeutung und das Vorhaben liege in einer Teilfläche mit dem höchsten Erhaltungsziel.

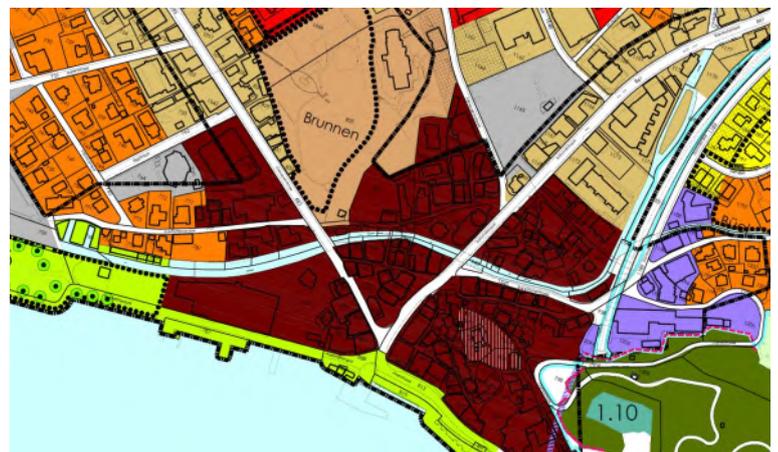
Dieser und weitere Rechtsfälle veranlassten die Gemeinde, die Kernzonenplanung prioritär anzugehen, die öffentlichen Interessen zu klären und Planungssicherheit für Grundeigentümer und Behörden zu schaffen.

4.3.4 Würdigung

Die heutige rechtskräftige Ortsplanung trägt dem öffentlichen Interesse des Ortsbildschutzes eindeutig zu wenig Rechnung. Die Gemeinde wählte ein zweistufiges Vorgehen, um Transparenz zu schaffen und die Situation zu klären. Die neu erarbeitete behördenverbindliche Leitplanung ist sowohl Grundlage für die Kernzonenplanung als auch Übergangsinstrument bis zur Verabschiedung der neuen Kernzonenplanung. Sie ist für beide Zwecke sehr geeignet. Auf der Basis der ISOS-Aussagen ist sie inhaltlich und örtlich differenziert ausgearbeitet und damit für Grundeigentümer nachvollziehbar. Das verschafft zusätzliche Rechtssicherheit. Die Erfahrungen können in das Baureglement und den Zonenplan einfließen. Das Vorgehen hat sich bewährt.



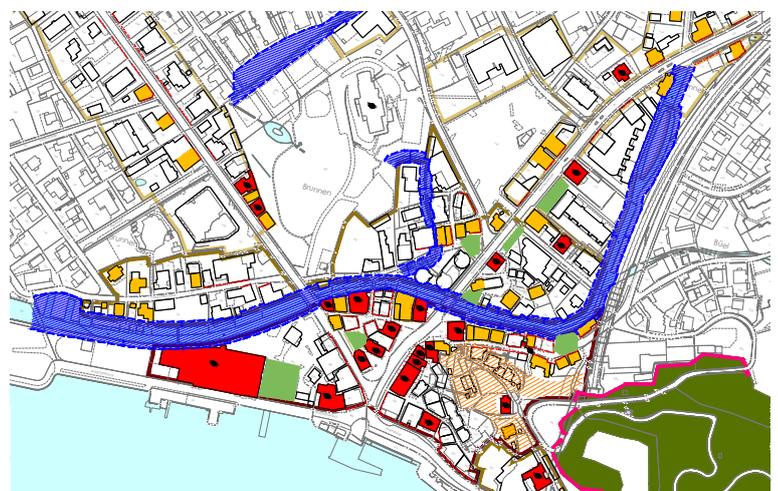
Ausschnitt aus der ISOS-Karte, Ortskern in den Gebieten 1 und 2 und den Baugruppen 0.1 und 0.2, Seeuferbereich mit Hotebauten in der Umgebungszone I, Parkhotel in der Umgebungszone III. Quelle: ISOS Nr. 3242 (1975/87)



Rechtskräftiger Zonenplan, Kernzone dunkelbraun, Gestaltungsplan-Pflicht schwarz punktiert, Perimeter Ortsbildschutz strichpunktiert. Quelle: Gemeinde Ingenbohl, Zonenplan Siedlung



Eines von vielen Bauvorhaben im ISOS-Ortsteil von Brunnen. Foto: Mark Burkart



Entwurf Kernzonenplan vom November 2016: Geschützte Bauten (rot), erhaltenswerte Bauten (gelb), Freihalteflächen (hellgrün) und obligatorische Baufluchten (rot strichpunktiert). Quelle: Gemeinde Ingenbohl, 2016

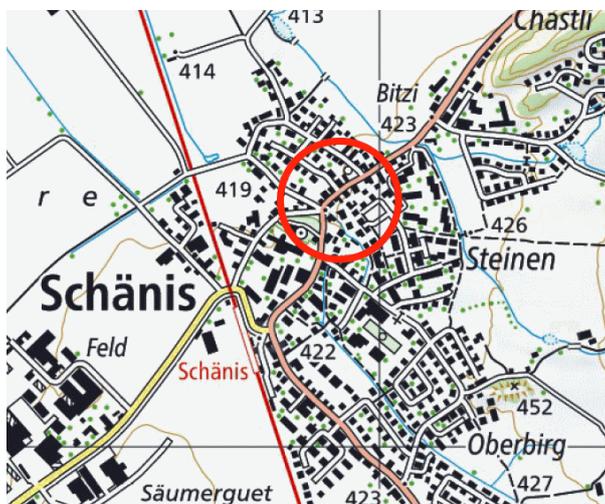
4.4 Gestaltungsplan Unterdorf, Schänis SG

4.4.1 Situation

Schänis ist ein Strassendorf am Rand der Linthebene und Hauptort der einstigen Herrschaft Gaster. Der ehemalige Stiftsbezirk und das Rathaus mit seinem Vorplatz prägen den Ortskern. Im Unterdorf bildet die Bebauung entlang der Strasse nach Kaltbrunn und der romanische Gallusturm ein markantes Siedlungsbild. Die enge und vielbefahrene Ortsdurchfahrt wirkt abwertend auf die Bebauung entlang der Strasse. In den letzten Jahrzehnten sind nur noch wenige Investitionen in diesem Bereich getätigt worden.

4.4.2 Hinweise aus dem ISOS und Umsetzung der Schutzidee in der kommunalen Bauordnung

Das Unterdorf von Schänis ist im ISOS (Aufnahme 2006) als Gebiet G1 bezeichnet, welches im Südwesten die Baugruppe des Stiftsbezirkes (0.1) umschliesst und im Nordosten der Ausfallachse nach Kaltbrunn folgt. Unterdorf und Stiftsbezirk haben das Erhaltungsziel A. Ein Hinweis besteht für die strassenseitigen Fassaden im Unterdorf, welche den Strassenraum sehr klar einfassen. Als besondere Objekte sind der Gallusturm (1.0.1) und das herrschaftliche Haus Steiner (1.0.2), das den Abschluss des Unterdorfes bildet, bezeichnet.



Ausschnitt aus der LK 1:25'000 mit Unterdorf (roter Kreis).

Quelle: map.geo.admin.ch/BauSatz

Seit 1997 gilt für Schänis eine kommunale Schutzverordnung. Sie hält fest, dass das Unterdorf («Häuserzeile entlang der nördlichen Hauptstrasse») ein Ortsbildschutzgebiet ist. Die Schutzbestimmungen verlangen, das bauliche Erscheinungsbild zu erhalten. Abbrüche sind grundsätzlich zulässig, neue Bauten und Anlagen haben sich aber gut in das Ortsbild einzufügen. Gallusturm und Steinerhaus werden als geschützte Kulturobjekte bezeichnet.

Schänis verfügt über einen Zonenplan aus dem Jahre 1996 (revidiert 2012). Das Gebiet G1 im Unterdorf ist der Kernzone K2 zugewiesen. Sie erlaubt zwei Vollgeschosse. Für den Gallusturm ist eine Grünzone Erholung ausgeschieden.

Die Bestimmungen zur Kernzone verlangen, dass sich Neu- und Umbauten gut ins Ortsbild einzufügen haben. Eine Abbruchbewilligung wird nur erteilt, wenn die Bewilligung für einen Neubau, dessen Ausführung gesichert ist, vorliegt oder wenn eine Nichtüberbauung keine Beeinträchtigung des Ortsbildes zur Folge hat oder sonst im öffentlichen Interesse liegt. Für Neu- und Umbauten in der Kernzone wird empfohlen, einen Vorentscheid der zuständigen Behörde einzuholen.

Für die bauliche Erneuerung im Unterdorf müssen mehrere gewichtige Rahmenbedingungen berücksichtigt werden, insbesondere der Ortsbildschutz, die engen Platzverhältnisse, der starke Durchgangsverkehr, lärmschutzrechtliche Anforderungen und ökonomische Überlegungen. Ein Abbruch und Neubau stellt hohe Anforderungen an die Bauherrschaft und die Bewilligungsbehörden.

4.4.3 Gestaltungsplan Unterdorf

Die Konzentration des Grundeigentums auf wenige Eigentümer führte dazu, dass der Haupteigentümer und die Gemeinde Überlegungen zur baulichen Entwicklung des Unterdorfes anstellten. Eine von der Gemeinde in Auftrag gegebene Studie zeigte erste Lösungsansätze für eine bauliche Erneuerung auf. Der Perimeter wurde dabei weiter gefasst, als die Grundstücke des Haupteigentümers.

Auf der Basis der Vorstudie erarbeiteten die Beteiligten einen Gestaltungsplan, welcher die Anzahl, das Volumen und die Stellung zulässiger Neubauten regelt. Die strassenbündigen Fassaden wurden beibehalten, zumal

der enge Strassenraum auch verkehrsberuhigend wirkt. Weiter sieht der Gestaltungsplan eine gemeinsame Tiefgarage vor, Baubereiche für Balkone und Treppenhäuser sowie Wege für Fussgänger.

4.4.4 Würdigung

Mit der Schutzverordnung und den Bestimmungen für die Kernzone nimmt die Gemeinde Schänis das Anliegen des Ortsbildschutzes auf. Die Schutzverordnung entstand vor der ISOS-Aufnahme, was erklärt, weshalb die Bestimmungen sehr allgemein gehalten sind und den im ISOS geforderten Substanzschutz nur sehr vage konkretisieren. Deshalb stehen nun Klärungen an.

Die Ausgangslage im Unterdorf ist komplex. Hier bietet sich das Instrument des Gestaltungsplanes an, um die verschiedenen Interessen zusammenzuführen und zu gewichten. Der Gestaltungsplan schafft eine verlässliche Rechtsgrundlage für die bauliche Erneuerung. Dass ein solcher überhaupt erarbeitet wurde, liegt nicht zuletzt daran, dass der Gemeinderat rechtzeitig die Komplexität der Ausgangslage und die Chancen des Instrumentes Gestaltungsplan erkannt hat.

Die umfassende Interessenabwägung erfolgte auf der Stufe des Gestaltungsplanes. Dieser lässt im Unterdorf eine vollständige bauliche Erneuerung zu, hält aber



Die enge Durchfahrt prägt das Ortsbild des Unterdorfs von Schänis. Der Gestaltungsplan ermöglicht Neubauten auf der rechten Strassenseite. Foto: Philipp Maurer

gleichzeitig an der historischen Strassensituation fest. Damit sichert er eine zentrale Qualität des Ortsbildes. Die Lösungssuche in der lärm- und verkehrsgeplagten Situation führte zu Abstrichen bei der Substanzerhaltung im Ortsbildschutz. Das prominent gelegene, historische Gebäude am westlichen Ende des Perimeters hätte zu dieser Substanzerhaltung beitragen können, wurde aber im Schutzzonenreglement bedauerlicherweise nicht als schützenswertes Einzelobjekt erfasst.



Ausschnitt aus der ISOS-Karte, Unterdorf im Gebiet 1 und Stiftsbezirk in der Baugruppe 0.1. Quelle: ISOS Nr. 2816 (2006)



Ausschnitt aus dem rechtskräftigen Gestaltungsplan für das Unterdorf. Quelle: Gemeinde Schänis, Zonenplan 2012

4.5 Gestaltungsplan Untere Bahnhofstrasse, Wil SG

4.5.1 Situation

Der historische Kern von Wil ist eine kompakte Kleinstadt auf einer Hügelkuppe. Unweit dieses Kerns verläuft seit 1855 die Bahnlinie Winterthur – St. Gallen. Zwischen dem Bahnhof und der Altstadt entwickelte sich Ende des 19. Jahrhundert eine Vorstadt, ebenso entlang der Ausfallachsen. Das Augenmerk dieses Fallbeispiels liegt auf dem Bahnhofquartier, insbesondere auf dem Areal südlich der Unteren Bahnhofstrasse. Trotz zentraler Lage wurde das Areal gegen Ende des 20. Jahrhunderts immer mehr vernachlässigt. Erst in den letzten Jahren rückte es wieder in den Fokus von Investoren. Inzwischen hat ein tiefgreifender Transformationsprozess begonnen.

4.5.2 Hinweise aus dem ISOS und Umsetzung der Schutzidee in der kommunalen Bauordnung

Die ISOS-Aufnahme für die Kleinstadt Wil stammt aus dem Jahre 2011. Die Baugruppe 7.1, als Teil vom Gebiet G7 umfasst die Untere Bahnhofstrasse und ein Geschäftsviertel mit stattlichen Wohnbauten aus dem Ende des 19. und dem Anfang des 20. Jh. Die Baugruppe hat das Erhaltungsziel A und die höchst mögliche Einstufung ohne Abstriche.

Die Untere Bahnhofstrasse verbindet die Bahnstation diagonal mit der wichtigen Kreuzung Toggenburger-/St.

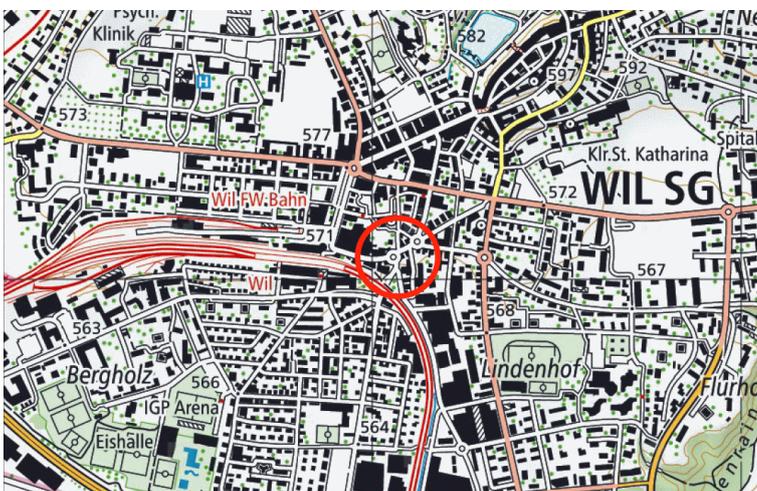
Gallerstrasse. Dazwischen, und zum Teil darüber hinaus, spannt sich die orthogonale Bebauung des Viertels auf – mit der in wenigen Jahrzehnten bebauten Diagonalen (7.1). Was dem Quartier sein eigenes Gesicht gibt, sind vor allem die räumlich und rhythmisch prägnant bebauten Strassen, wie das homogene Wohn-/Geschäftsviertel Untere Bahnhofstrasse (7.1).

Angrenzend an die Baugruppe 7.1 liegt im Westen das Gebiet G4 mit Erhaltungsziel C. Das Geschäftsquartier Obere Bahnhof-/Zürcherstrasse umspannt drei unterschiedlich bebaute Achsen und verbindet den Bahnhof mit der Altstadt. Südlich grenzt die Baugruppe 7.3 an. Die Umgebungszone U-Zo I ist für dieses Beispiel nicht relevant.

Im kommunalen Richtplan liegt das Areal im «Entwicklungsperimeter» Stadtzentrum, wo in den kommenden 20 Jahren über Arealentwicklungen eine baulich und nutzungsmässig massvolle Verdichtung gefördert werden soll.

Das Areal liegt gemäss Zonenplan in der Kernzone K, in welcher die Ausnützung nicht beschränkt ist. Die Nutzungen haben sich gut in das Ortsbild einzufügen. In der laufenden Ortsplanungsrevision soll das Planungsgebiet der Kernzone K4 zugeordnet werden, welche vier Vollgeschosse mit einer maximalen Firsthöhe von 17,50 Metern vorsieht.

Der Schutzzonenplan der Stadt Wil aus dem Jahr 1992 bezeichnet eine Ortsbildschutzzone St. Peter nordöstlich des Planungsgebietes und setzt damit die Vorgabe des



Ausschnitt aus der LK 1:25'000 mit Unterer Bahnhofstrasse (roter Kreis).

Quelle: map.geo.admin.ch/BauSatz



Ausschnitt aus der ISOS-Karte mit Baugruppe 7.1 im Bereich der Unteren Bahnhofstrasse. Quelle: ISOS Nr. 3013 (2011)

ISOS zur Baugruppe 7.1 um. Diese Ortsbildschutzzone schliesst darüber hinaus ausdrücklich das Haus Steinbock auf der gegenüberliegenden Strassenseite ein und zeigt damit, dass dem Gebäude besondere Bedeutung zukommt.



Das Haus Steinbock in Wil SG ist Teil der Ortsbildschutzzone.

Foto: Philipp Maurer

4.5.3 Überbauung Untere Bahnhofstrasse, Gestaltungsplan

Auf der Basis eines Studienauftrages von Grundeigentümerschaft und Stadt im Jahr 2013 wurde das städtebaulich verträgliche Mass der Bebauung eruiert. Das Siegerprojekt zeigte eine Lösung, welche die angestrebte hohe Dichte am Bahnhofplatz sicher stellt und das angrenzende Ortsbildschutzgebiet St. Peter berücksichtigt, in dem das Haus Steinbock stehen gelassen wird.

In der Weiterbearbeitung wurde der Erhalt des Hauses Steinbock fallen gelassen, um die Geschosse im Untergrund zu optimieren. An die Stelle des markanten historischen Gebäudes sieht der inzwischen erarbeitete Gestaltungsplan einen Neubau vor, der die alte Form auf neue Weise interpretiert. Gemäss Planungsbericht «herrscht die Überzeugung, dass der von den Architekten vorgeschlagene Überformungsansatz des «Steinbocks» eine gute, wenn auch nicht alltägliche Lösung ist.»

Zur Zeit ist ein Beschwerdeverfahren zum Gestaltungsplan hängig. Es bleibt vorderhand offen, ob die zukünftige Überbauung mit oder ohne dem originalen Haus Steinbock realisiert werden kann.

4.5.4 Würdigung

Mit dem Einbezug des «Steinbocks» in die Ortsbildschutzzone St. Peter zeigt die Schutzverordnung ein hohes Interesse an der Erhaltung des markanten und zeitypischen Gebäudes. Die Erhaltung des Steinbocks ist aus diesem Grund im durchgeführten Konkurrenzverfahren zu einem Thema geworden und führte nicht zuletzt zum Juryentscheid zugunsten eines Projektes, das seine Erhaltung vorsieht. Damit ist auch der Nachweis erbracht, dass das erhaltenswerte Gebäude nicht aus städtebaulichen Gründen weichen muss. Hinzu kommt, dass in der Nachbarschaft weitere erhaltenswerte Bauten stehen. Im vorliegenden Fall ist keine Bundesaufgabe ersichtlich.

Der nachträglich ins Spiel gebrachte Abbruch und Neubau des «Steinbocks» unter Beibehaltung gewisser Gestaltungsmerkmale – der Planungsbericht spricht von einem Überformungsansatz – löst jedoch grosse Fragezeichen aus. Die Hauptmotivation für einen Neubau liegt offenbar in der ökonomischen Optimierung des Untergeschosses, also einem privaten Interesse, das dem öffentlichen Interesse des Ortsbildschutzes gegenübergestellt wird.



Gestaltungsplan Untere Bahnhofstrasse in Wil.

Quelle: Stadt Wil, Planungsbericht, ERR Raumplaner AG



Einbezug des «Steinbocks» in die Ortsbildschutzzone St. Peter.

Quelle: Stadt Wil, Planungsbericht, ERR Raumplaner AG

4.6 Ersatzneubau im Weiler Seestatt, Altendorf SZ

4.6.1 Situation

Der Weiler Seestatt in der Gemeinde Altendorf bildet seit dem frühen Mittelalter einen wichtigen Etappenort auf dem Pilgerweg von Süddeutschland nach Einsiedeln. Die Bebauung ist geprägt von den vier einstigen Gasthöfen Engel, Krone, Adler und Hecht. Aufgrund der herausragenden und ruhigen Lage unmittelbar am See erzielen die Liegenschaften ausserordentlich hohe Preise. Es besteht ein grosser Veränderungsdruck.

4.6.2 Hinweise aus dem ISOS und Umsetzung der Schutzidee in der kommunalen Bauordnung

Das ISOS (Aufnahmejahr 1975/86) bezeichnet ein Gebiet G1 bestehend aus einer kompakten Altbebauung mit Gasthöfen und Fischerhäusern und weist ihr das Erhaltungsziel A zu. Rund herum schliesst sich die Umgebungszone I an, beschrieben als Uferstreifen zwischen Bahnlinie und See mit Erhaltungsziel a. Weiter werden die Gasthöfe Engel (1.0.1) und Krone (1.0.2) als Einzelbau-

ten hervorgehoben, ebenfalls mit Erhaltungsziel A, und eine ganze Anzahl Objekte als störend bezeichnet (0.0.6, 0.0.7 und 1.0.5).

Die Bauzone in der Seestatt entspricht im Zonenplan 2001 der Seestattzone. Flächengleich mit dem ISOS-Gebiet G1 ist das Objekt SZ 5 (punktierte Linie) unter ausdrücklicher Bezugnahme auf das ISOS ausgeschieden. Dazu hält Artikel 40 Baureglement fest, dass in der Seestattzone die bauliche Einheit und die Eigenart zu erhalten sind. Neu- und Umbauten haben sich dem Landschafts- und Ortsbild einzufügen; insbesondere sind die Giebdächer zu erhalten und bei Neubauten wieder zu erstellen. Innerhalb der schwarz punktierten Linie gilt die kommunale Schutzverordnung zur Erhaltung des Orts- und Landschaftsbildes.

Die KIGBO-Objekte Engel, Krone und Serafinahaus (KIGBO Kantonales Inventar der geschützten und schützenswerten Bauten, rosa Punkte) sind gemäss Schutzverordnung von 1993 geschützt. Nach Artikel 6 Absatz 2 der Schutzverordnung ist der Abbruch von Gebäuden oder Gebäudeteilen nur zulässig, wenn a) keine Beeinträchtigung von historisch oder künstlerisch wertvoller Substanz eintritt oder ausnahmsweise, wenn deren Rekonstruktion gewährleistet ist und b) wenn überwiegende öffentliche Interessen den Abbruch erfordern. Bewilligungen erteilt der Gemeinderat. Er kann die kantonale Denkmalpflege beratend beiziehen (Art. 15).

4.6.3 Bauvorhaben innerhalb des ISOS-Gebietes G 1

Die Liegenschaft westlich des ehemaligen Gasthofes Krone soll abgebrochen und durch einen Neubau ersetzt werden (roter Kreis). Das kantonale Raumplanungsamt gab am 9. September 2014 die kantonale Bewilligung für das Vorhaben, die Gemeinde Altendorf erteilte am 26. September 2014 die Baubewilligung für einen Ersatzbau. Sie stimmte auch zu, den Gewässerraum zu unterschreiten. Mit Entscheid vom 30. November 2016 hob das Bundesgericht die Baubewilligung wegen dem nicht eingehaltenen Gewässerraum auf und verwies bezüglich Ortsbildschutz auf die Pflicht zur Einholung eines Gutachtens der ENHK/EKD, da es sich um eine Grundsatzfrage im Zusammenhang mit dem ISOS-Objekt handelte (Urteil des BGer Altendorf SZ).

Das Bundesgericht hielt fest, dass der Abbruch des Altbaus im Gebiet G1 mit Erhaltungsziel A klar den Schutzzielen des ISOS widerspricht (Substanzerhalt). Zudem



Ausschnitt aus der LK 1:25'000 mit Seestatt (roter Kreis).

Quelle: map.geo.admin.ch/BauSatz

ragt das Neubauprojekt weiter in die gemäss ISOS freizuhaltenen Umgebungszone (Erhaltungsziel a) hinein als der bisherige Anbau und widerspricht daher auch dem Ziel, die Freiflächen um den Weiler herum zu erhalten. Das BAK qualifiziert das Projekt als massive Beeinträchtigung des Ortsbildes.

4.6.4 Würdigung

Das ISOS hält für die Seestatt die Substanzerhaltung als Erhaltungsziel fest. Die Gemeinde hat dieses Ziel in ihrer Schutzverordnung mit einer Einschränkung der Abbruchmöglichkeiten umgesetzt: Ein Abbruch ist nur zulässig, wenn keine Beeinträchtigung von historisch oder künstlerisch wertvoller Substanz eintritt. Bei der Schutzverordnung handelt es sich um kommunales Recht, dessen Anwendung in erster Linie dem Gemeinderat obliegt. Wertvolle Substanz liegt sicher bei den drei KIGBO-Objekten vor, allenfalls aber auch bei weiteren Objekten. Dazu liegen jedoch keine näheren Anhaltspunkte vor. Ortsbilder beschränken sich nicht nur auf geschützte Einzelobjekte, sondern umfassen wesentlich mehr (Körnigkeit der Bebauung, Freiräume, Stellung der Bauten etc.).

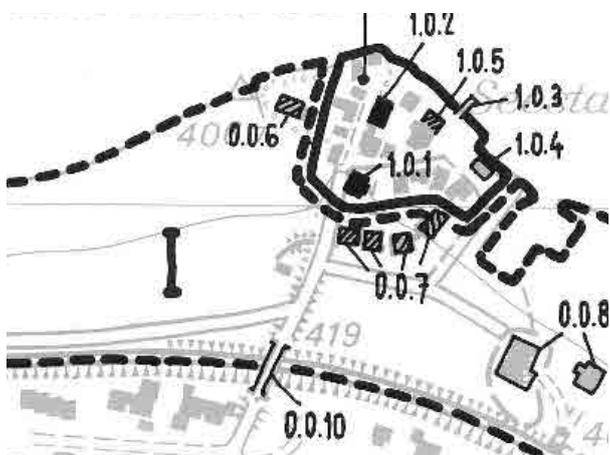
Ohne genauere Definition in der Nutzungsplanung, was mit einem schützenswerten Ortsbild gemeint ist und wie es sich entwickeln soll, ist eine umfassende und nachvollziehbare Interessenabwägung nur schwer zu bewerkstelligen. Es wäre der Planungs- und Rechtssicher-



Dieses Gebäude in Altendorf SZ soll durch einen Neubau ersetzt werden.
Foto: Philipp Maurer

heit der Grundeigentümer und der Gemeinde sicherlich zuträglich, die Schutzabsichten und Entwicklungsmöglichkeiten zu präzisieren.

Das Beispiel zeigt, wie gering die Einflussmöglichkeiten auf ein Projekt im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens sind, wenn die planungsrechtlichen Vorgaben viel Spielraum offen lassen. Es zeigt auch, dass das Verfahren anders abläuft, sobald eine Bundesaufgabe ins Spiel kommt.



Ausschnitt aus der ISOS-Karte, Seestatt im Gebiet 1 und Umgebungszone I. Quelle: ISOS Nr. 3295 (1986)



Ausschnitt aus dem Zonenplan, Gebiet Seestatt, Seestattzone (braun), punktiert umrandet das Objekt SZ 5, der rote Kreis markiert das umstrittene Bauvorhaben. Quelle: Gemeinde Altendorf

4.7 Ersatzbau Restaurant Central, Schönenwerd SO

4.7.1 Situation

Schönenwerd liegt dicht an der Aare und ist über eine Brücke mit Niedergösgen verbunden. Die beiden Orte teilen seit Jahrhunderten eine gemeinsame Geschichte, in der das Chorherrenstift von Schönenwerd eine zentrale Rolle spielte. Im ersten Drittel des 19. Jahrhunderts entstanden in Schönenwerd zahlreiche Fabriken. Ihr Wachstum war im Laufe der folgenden Jahrzehnte so gross, dass das ehemalige Bauerndorf zu einem der führenden Industriestandorte der Schweiz, ja Europas wurde. Hauptakteure der Entwicklung waren die Mitglieder der Familie Bally, welche hier 1823 den Grundstein für den späteren Weltkonzern legten. In den 1950er- und 1960er-Jahren entwickelte sich Schönenwerd nochmals rasant und legte an Einwohnern und Arbeitsplätzen zu.

4.7.2 Hinweise aus dem ISOS und Umsetzung der Schutzidee in der kommunalen Bauordnung

Die ISOS-Aufnahme von Schönenwerd wurde 2009 verfasst. Das Gebiet G1 mit Erhaltungsziel A umfasst den ursprünglichen Siedlungskern und das Ortszentrum von Schönenwerd. Es ist geprägt von einer ländlich-kleinstädtischen Bebauung entlang der gebogenen Hauptstrasse mit Wohn- und Geschäftshäusern sowie Dienstleistungsbetrieben. Ein besonderer Hinweis (1.0.8) be-

zieht sich auf die dichte Reihe von mehrheitlich zweigeschossigen einfachen Wohn- und Geschäftshäusern mit repräsentativen Strassenfronten. Den östlichen Abschluss dieser Zeile bildet das Restaurant Central. Gleich nördlich davon liegt das Bahnhofquartier G2 (Erhaltungsziel B) mit Ballyfabriken und einem bemerkenswerten Lagerhaus von 1896 (2.0.2) am Hang, das mehrfach erweitert wurde.

Die Gemeinde Schönenwerd hat im Zonenplan aus dem Jahre 2001 die Bebauung entlang der Hauptstrasse der «Kernzone geschlossen» zugewiesen. Für den Dorfkern besteht ein separater Teilzonenplan aus dem Jahre 1994 mit weitergehenden Vorschriften zum Erhalt des Ortsbildes. Alle Bauten in dieser Kernzone sind als erhaltenswerte Kulturobjekte bezeichnet. Der Abbruch von erhaltenswerten Bauten darf nur bewilligt werden, wenn die entstehende Lücke das Ortsbild nicht beeinträchtigt oder wenn die Erstellung eines Ersatzbaus gesichert ist. Bundesaufgaben sind nicht ersichtlich.

4.7.3 Neubauvorhaben Restaurant Central

Eine der vernachlässigten Bauten auf der Westseite der Hauptstrasse ist das Restaurant Central, ein typisches Baumeisterhaus aus der Jahrhundertwende. An seiner Stelle soll ein Neubau für ein Restaurant entstehen, wobei das Neubauprojekt das Volumen des Vorgängerbaus übernimmt und zusätzliche Räume in einem flachen Anbau im Norden sowie in den Untergeschossen am Hang unterbringt.



Ausschnitt aus der LK 1:25'000 mit Ortszentrum (roter Kreis).

Quelle: map.geo.admin.ch/BauSatz



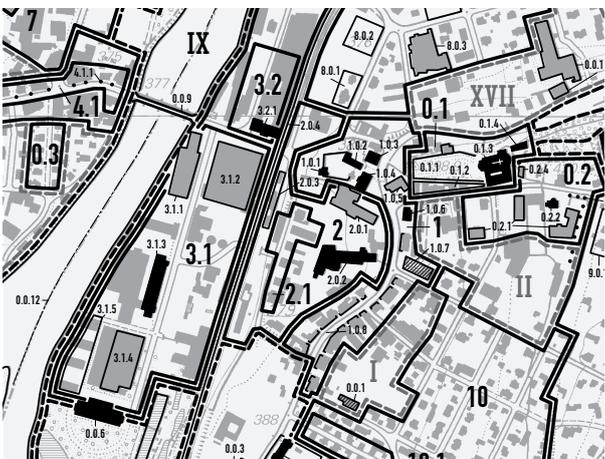
links: Restaurant Central heute, rechts: Visualisierung des Ersatzneubaus.
Foto: L. Bühmann, VLP-ASPAN; Illustration: Stuber Germann Architekten AG



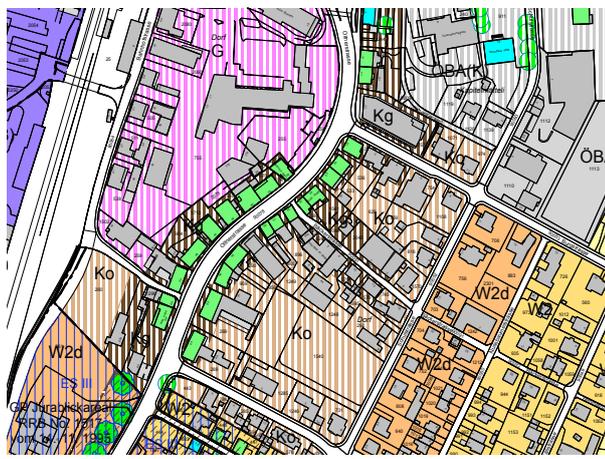
4.7.4 Würdigung

In einem Gebiet mit dem Ziel der Substanzerhaltung gemäss ISOS sind auf kommunaler Ebene alle Bauten nur als erhaltenswert eingestuft und können durch neue Bauten ersetzt werden. Ob die Bausubstanz des Baumeisterhauses eine Erhaltung gerechtfertigt hätte, wurde nicht näher geklärt. Die Stellung des Ersatzneubaus «Central» im Ortsbild sichert auf jeden Fall einen Fortbestand des historischen Bebauungsmusters entlang der Hauptstrasse.

Die in die Hauptfassade gegen die Oltnerstrasse übernommene Fensterteilung täuscht darüber hinweg, dass sich im Innern ein einziger, dreigeschossiger Raum befindet. Mit der Verschiebung des Eingangs in den Anbau entfällt zudem die für den Gast einladende Wirkung der Fassade zur Hauptstrasse. Die Architektur könnte diesen Anliegen wohl besser Rechnung tragen. Auf dieser Stufe auf ein Projekt einzuwirken, gelingt einer Gemeinde in der Regel nur, wenn Verfahren zur Qualitätssicherung in der Ortsplanung vorgesehen sind.



Ausschnitt aus der ISOS-Karte, Gebiet 1 entlang der Oltnerstrasse. Quelle: ISOS Nr. 3200 (2009)



Ausschnitt aus dem rechtskräftigen Zonenplan mit der «Kernzone geschlossen» (rot schraffiert) und erhaltenswerten Bauten (grün). Quelle: Gemeinde Schönenwerd, 2002

4.8 Ersatzneubau in Fläsch GR

4.8.1 Situation

Das traditionelle Weinbaudorf Fläsch liegt auf einem Schuttkegel unterhalb des Falknis an einer klimatisch günstigen, aber vom Verkehr im Rheintal über lange Zeit isolierten Lage. Wegen dieser relativen Abgeschlossenheit blieb eine grössere bauliche Entwicklung im 20. Jahrhundert aus. Erst in den letzten Jahrzehnten entdeckten Auswärtige die ausgezeichnete Wohnlage und die Bautätigkeit nahm stark zu. Der Siedlungsdruck ist immer noch ungebrochen. Fläsch erhielt 2010 den Wakkerpreis für den vorausschauenden Ansatz in der Ortsplanung, Rebberge und Obstgärten im Siedlungsinne von einer Überbauung freizuhalten und damit wichtige Qualitäten des Ortsbildes zu sichern.

4.8.2 Hinweise aus dem ISOS und Umsetzung der Schutzidee in der kommunalen Baugesetz

Die ISOS-Aufnahme für Fläsch wurde 1983 erstellt, in einer Zeit, als der historische Siedlungskern noch nahezu unverändert in Erscheinung trat. Insbesondere bestanden noch keine Neubauquartiere rund um den Dorfkern. Der zentrale Teil des Dorfes wurde dem Gebiet G1 zugewiesen, die drei Erweiterungen den Baugruppen 0.1, 0.2 und 0.3. Alle Flächen haben das Erhaltungsziel A.

Alle im ISOS ausgeschiedenen Gebiete und Baugruppen sind mit geringfügigen Änderungen im Zonenplan der Gemeinde in die Kernzone eingeflossen und zusätzlich im Generellen Gestaltungsplan einem «generell geschützten Siedlungsbereich» zugewiesen. Im generell geschützten Siedlungsbereich gelegene Gebäude und Anlagen sowie wertvolle Gebäudeteile und Konstruktionsformen sind zu erhalten. Bauliche Änderungen an Objekten werden nur gestützt auf ein Gebäudeinventar bewilligt.

Gemäss kommunalem Baugesetz sind für für Neu- und Umbauprojekte die folgenden Gestaltungskriterien von besonderer Bedeutung: Die räumliche Stellung (Firstrichtung und Volumina) in Bezug zur vorhandenen Siedlungsstruktur; das Wechselspiel von Hauptbauten und Nebenbauten bzw. von (zusammengebauten) Wohnhäusern und Ställen (Stein/Holz; massiv/leicht; weissgrau/braun-schwarz); schlanke Baukörper, vor allem bei Mehrfamilienhäusern.

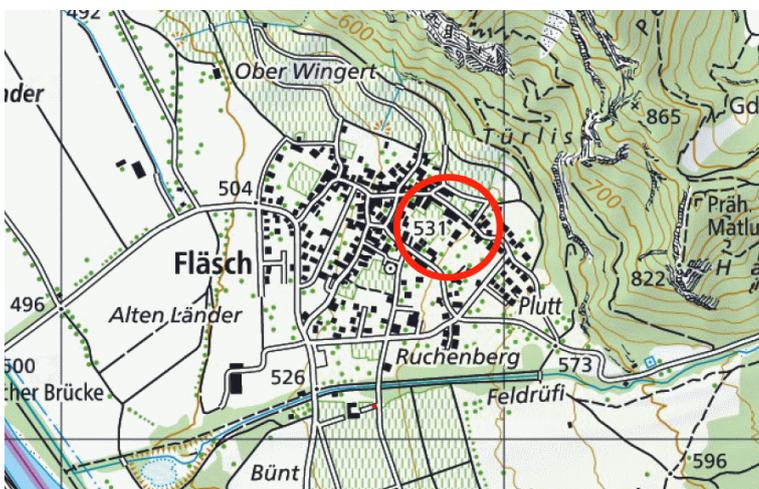
4.8.3 Ersatzneubau in der Kernzone

Die Gemeinde Fläsch erteilte 2014 eine Baubewilligung im Gebiet Oberdorf (ISOS-Baugruppe 0.2) zum Abriss der bestehenden Gebäude und zum Neubau von zwei Mehrfamilienhäusern mit insgesamt elf Wohnungen und Tiefgarage. 2016 schützte das Bundesgericht den Entscheid der Gemeinde.

Das Bauvorhaben liegt in der Kernzone und es gelten die Bestimmungen zum generell geschützten Siedlungsbereich. Die bestehenden Gebäude auf den Bauparzellen sind im Gebäudeinventar enthalten und gemäss dazugehörigem Merkblatt der Kategorie 2 zugeordnet. Bei Gebäuden dieser Kategorie ist der Erhalt wünschenswert.

Die kantonale Denkmalpflege stellt in ihrer Beurteilung entscheidend darauf ab, dass das neue Bauprojekt ein als Fremdelement erscheinendes Mehrfamilienhaus auf der Nachbarparzelle gestalterisch in den Siedlungsbereich zu integrieren vermöge. Die Gemeinde hat darauf diesen Aspekt in ihrer Interessenabwägung stark gewichtet. Des Weiteren hat der Bauberater der Denkmalpflege auch Einfluss auf die Detailgestaltung und die Materialwahl für den Ersatzneubau genommen.

Die Gerichte kommen in ihrer Beurteilung des Vorhabens zum Schluss, dass die Gestaltungsvorschriften des Baugesetzes erfüllt sind. Beruht der kommunale



Ausschnitt aus der LK 1:25'000 mit Oberdorf (roter Kreis).

Quelle: map.geo.admin.ch/BauSatZ

Der Ersatzneubau entlang der Strasse begrenzt den Raum in traditioneller Weise. Foto: Philipp Maurer



Die Mehrfamilienhäuser der neuen Gebäudegruppe nehmen nur noch rudimentär Bezug auf das schützenswerte Ortsbild.
Foto: Philipp Maurer

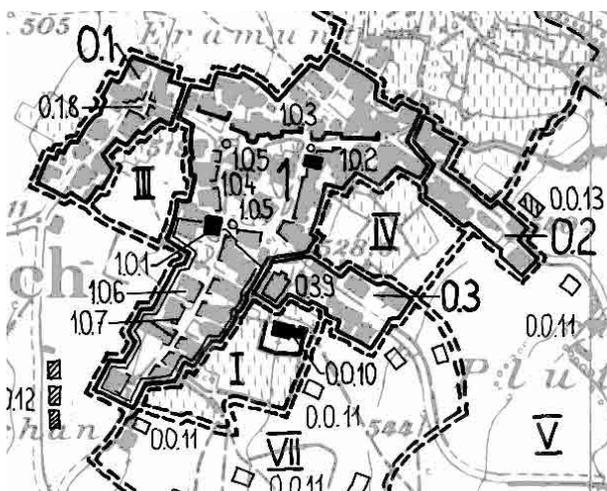
Entscheid auf einer vertretbaren Würdigung der massgebenden Umstände und steht er in Einklang mit dem übergeordneten Recht, so ist er von den Gerichten zu schützen.

4.8.4 Würdigung

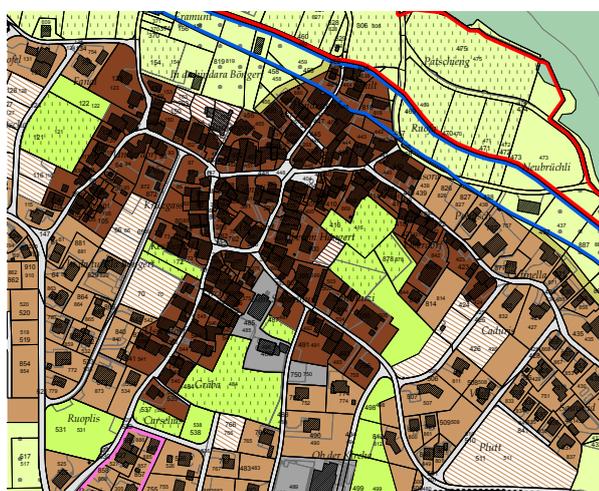
Beim Bauvorhaben in der Baugruppe 0.2 ist keine Bundesaufgabe ersichtlich. Die Beurteilung des Bauprojektes richtet sich demnach ausschliesslich nach den kantonalen und kommunalen Baubestimmungen und erfolgt im einstufigen Verfahren. Die Baubestimmungen in Fläsch enthalten zwar den allgemeinen Wunsch die Bausubstanz sei zu erhalten. Sie öffnen aber auch Möglichkeiten, Gebäude abzurechnen. Von diesem Spielraum machte die Gemeinde Gebrauch und nahm in Kauf, dass das neue Mehrfamilienhaus die Qualität des bestehenden Ortsbildes nicht uneingeschränkt erhalten kann, dafür eine bessere Einbindung einer anderen Baute ermöglicht.



Die «Casascura», ein Haus von Architekt Kurt Hauenstein, zeugt von hohen Ansprüchen auch bei privaten Bauherrschaften.
Foto: SHS



Ausschnitt aus der ISOS-Karte, Oberdorf in der Baugruppe 0.2.
Quelle: ISOS Nr. 2038 (1983)



Ausschnitt aus dem Zonenplan der Gemeinde Fläsch mit Kernzone (braun). Quelle: Gemeinde Fläsch, 2009

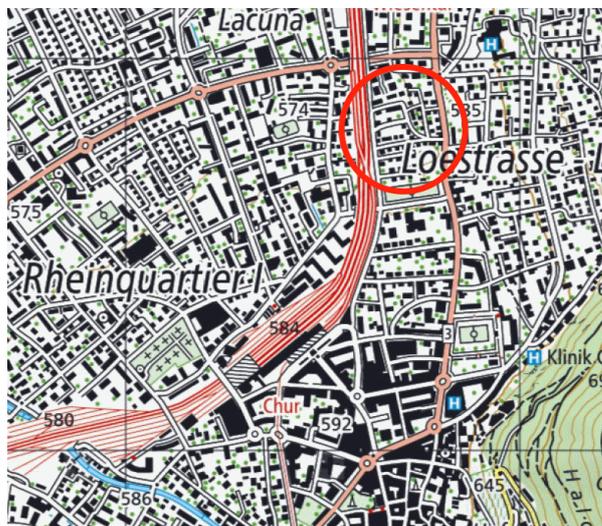
4.9 Solaranlage auf EFH, Stampagarten, Chur GR

4.9.1 Situation

Im Fokus dieses Beispiels steht nicht die Altstadt von Chur, sondern eine Stadterweiterung zu Beginn des 20. Jahrhunderts. 1858 fuhr der erste Zug nach Chur. Der Bahnhof kam ausserhalb der damaligen Stadt zu stehen. Die neue Erschliessung und der aufstrebende Tourismus lösten in der Stadt einen Wachstumsschub aus. Unter dem Einfluss der 1905 gegründeten Bündner Vereinigung für Heimatschutz entwickelten die Architekten Nikolaus Hartmann, Otto Schäfer und Martin Risch einen regionalen Baustil, der als "Bündner Stil" in die Schweizer Architekturgeschichte eingehen sollte. Der Bündner Heimatstil kam nicht nur bei Hotels und Geschäftshäusern zur Anwendung, sondern auch bei bürgerlichen Wohnhäusern und Arbeitersiedlungen. Die bestehende Bebauung ist das Ergebnis eines damals durchgeführten Wettbewerbes.

4.9.2 Hinweise aus dem ISOS und Umsetzung der Schutzidee in der kommunalen Bauordnung

Der Bebauungsplan der Gartenstadt Stampagarten (G 17) stammt vom Architekturbüro Schäfer & Risch und spricht deutlich die Sprache des Bündner Heimatstils. Als «eine der bedeutendsten Plansiedlungen Graubündens»



Ausschnitt aus der LK 1:25'000 mit gebiet Stampagarten (roter Kreis). Quelle: map.geo.admin.ch/BauSatz

dens» (Leza Dosch) gehört der Stampagarten in die Reihe der um 1910 von mehreren Eisenbahner-Genossenschaften der Schweiz gebauten Gartenstädte (z.B. in Luzern, St.Gallen, Nidau-Biel, Erstfeld). All diese Siedlungen sind lokale Musterbeispiele des dörflichen Heimatstils. Der Stampagarten hat deshalb im ISOS auch das Erhaltungsziel A in der höchstmöglichen Ausprägung.

Die Siedlung Stampagarten ist im Zonenplan der Wohnzone W2 zugewiesen. Die Stadt Chur hat für das Areal ein Wohnschutzgebiet ausgeschieden. Im Generellen Gestaltungsplan (GGP) wird es als Gebiet mit besonderer Wohnqualität bezeichnet. Dazu sind neben allgemeinen Planungsgrundsätzen auch relativ detaillierte Aussagen zu Gestaltung und Erschliessung festgehalten. Die überwiegende Mehrheit der Bauten auf dem Areal Stampagarten ist als erhaltenswert bezeichnet. Das Baugesetz schreibt vor, dass bei Renovationen und Umbauten auf die Bausubstanz sowie auf die wesentlichen Gliederungs- und Gestaltungsmerkmale Rücksicht zu nehmen ist. Ein Abbruch ist nur zulässig, wenn überwiegende Interessen dafür sprechen, wobei die Qualität der vorgesehenen Ersatzbauten bei dieser Interessenabwägung zu berücksichtigen ist.

4.9.3 Bauvorhaben innerhalb der ISOS-Baugruppe Stampagarten

2012 reichte ein Grundeigentümer im Quartier Stampagarten ein Baugesuch ein, um auf seinem Haus eine rund 15 m² grosse thermische Solaranlage zu installieren. Der Stadtrat verweigerte jedoch die Bewilligung der Anlage. Das Verwaltungsgericht des Kantons hiess die dagegen erhobene Beschwerde allerdings gut und wies die Angelegenheit an die Stadt zurück mit der Anweisung, eine kleinere Solaranlage zu prüfen.

Unter Berufung auf die 2014 in Kraft getretene Revision von Artikel 18a RPG reichte die Bauherrschaft ein neues Gesuch ein. Sie ersuchte darum, auf der südseitigen Dachfläche den Einbau einer vollflächigen Photovoltaikanlage zu bewilligen. Der Stadtrat wies auch dieses Gesuch ab und stützte sich dabei auf einen Bericht der kantonalen Denkmalpflege. Mit Urteil vom 16. November 2016 stützte das Bundesgericht die Haltung der Stadt Chur und wies eine Beschwerde der Bauherrschaft ab.

Da die Siedlung Stampagarten mit dem Erhaltungsziel A in das ISOS aufgenommen wurde, betrifft die darin vorgesehene Solaranlage gemäss Urteil des Bundesge-



Das Quartier Stampagarten ist ein Beispiel des Gartenstadtideals und der Heimatstilarchitektur. Foto: Philipp Maurer



Schützenswerte Umgebungen erfordern eine besonders sorgfältige Erneuerung. Das Haus ganz rechts ist ein Neubau. Foto: Philipp Maurer

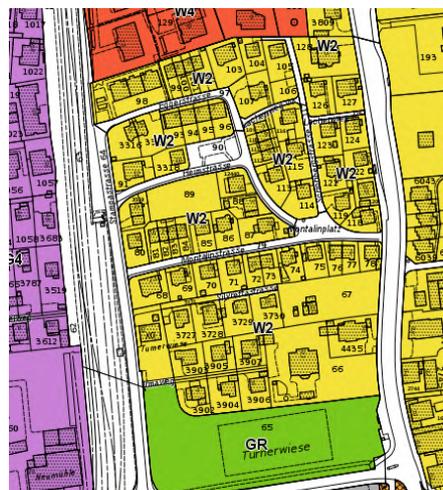
richtes ein Denkmal von nationaler Bedeutung im Sinne von Artikel 18a Absatz 3 RPG. Eine Baubewilligung darf in diesem Fall nur erteilt werden, wenn die Anlage das Ortsbild nicht wesentlich beeinträchtigt. Aus der Sicht der Stadt Chur war diese wesentliche Beeinträchtigung beim fraglichen Bauvorhaben gegeben. Das Verwaltungs- und das Bundesgericht teilten diese Auffassung (Urteil des BGer 1C_26/2016).

4.9.4 Würdigung

Die Stadt Chur hat das Erhaltungsziel des ISOS umgesetzt, indem sie den Stampagarten als Gebiet mit besonderer Wohnqualität bezeichnete, ihn im Anhang zum Baugesetz mit objektspezifischen Ausführungen auf führte und konkrete Anweisungen zur Erhaltung gab. Das Bundesrecht unterstützt das Erhaltungsziel, da es den Wert von Kultur- und Naturdenkmälern von kantonalen oder nationaler Bedeutung anerkennt und diese nicht unnötig durch Solaranlagen beeinträchtigen will (Art. 18a Abs. 3 RPG).



Ausschnitt aus der ISOS-Karte, Stampagarten im Gebiet 17. Quelle: ISOS Nr. 1991 (1992)



Ausschnitt aus dem Zonenplan der Stadt Chur, Quartier Stampagarten in der Wohnzone W2 (gelb). Quelle: Stadt Chur



Ausschnitt aus dem Generellen Gestaltungsplan mit erhaltenswerten Bauten (blau). Quelle: Stadt Chur



Der Ort Golino in der Gemeinde Intra TI ist Teil des ISOS. Foto: A. Straumann, VLP-ASPAN

5 Herausforderungen der Interessenabwägung

5.1 Raumplanung ist Interessenabwägung

Bund, Kantone und Gemeinden müssen ihre raumwirksamen Aufgaben aufeinander abstimmen und dabei zum Teil widersprüchlichen Interessen Rechnung tragen. Interessenabwägungen müssen vorgenommen werden, wenn das anwendbare Recht solche ausdrücklich verlangt, oder wenn es hierfür Spielraum lässt. Interessenabwägungen erfolgen in der Raumplanung in erster Linie beim Erlass von Sach-, Richt-, Nutzungs- und Sondernutzungsplänen. Im kommunalen Baubewilligungsverfahren ist der Spielraum für Interessenabwägungen hingegen klein, es sei denn, eine Bundesaufgabe käme zum Tragen. Ist ein Bauvorhaben zonenkonform und erfüllt es die rechtlichen Voraussetzungen, muss es bewilligt werden (Art. 22 RPG). Das ISOS ist kein normatives Recht, sondern lediglich eine Wertungshilfe bei Interessenabwägungen.

Zentrale Elemente der Interessenabwägung sind die Planungsgrundsätze des RPG (Art. 3), aber auch Interessen, die in vielen Spezialgesetzen enthalten sind oder sich real aus den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen ergeben.

5.2 Methode der Interessenabwägung

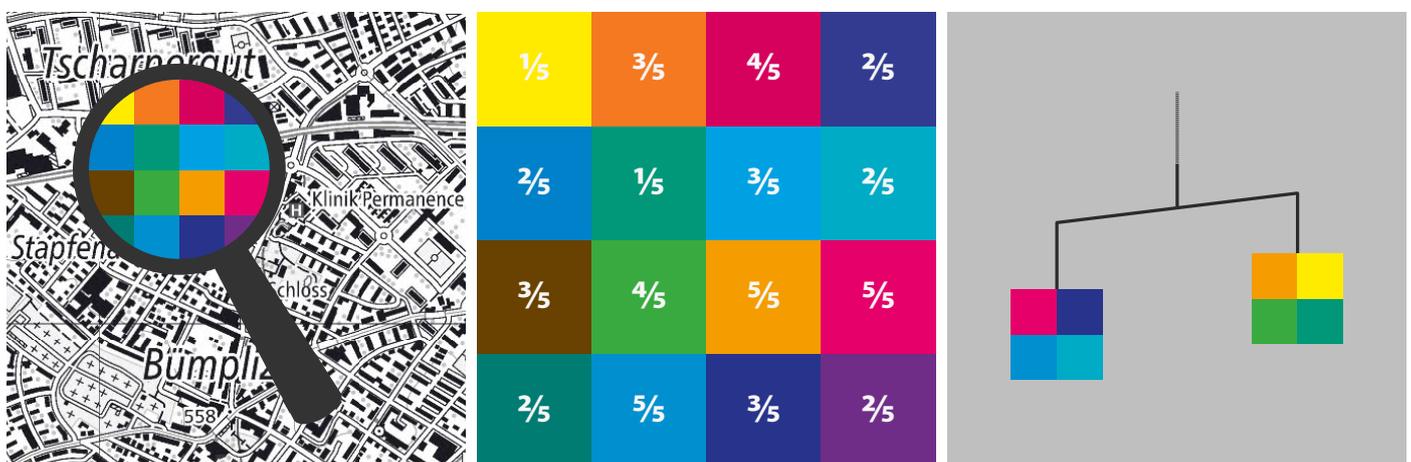
Die Raumplanungsverordnung zeigt auf, wie die Interessenabwägung vorzunehmen ist (Art. 3 RPV). Der Prozess gliedert sich dabei in drei Schritte:

a) Ermittlung der Interessen

In einem ersten Schritt sind die erheblichen Interessen zu ermitteln. Dazu zählen alle rechtlich anerkannten und sachlich durch die gegebene Situation relevanten Interessen. Massstab hierfür sind in erster Linie die Ziele und Grundsätze des Raumplanungsgesetzes (Art. 1 und 3 RPG). So ist zum Beispiel die Siedlungsentwicklung unter Berücksichtigung einer angemessenen Wohnqualität nach innen zu lenken. Zudem sind kompakte Siedlungen zu schaffen. Siedlungen, Bauten und Anlagen haben sich in die Landschaft einzuordnen und Wohn- und Arbeitsgebiete müssen schwergewichtig an Orten geplant werden, die mit dem öffentlichen Verkehr angemessen erschlossen sind. Zu berücksichtigen sind aber auch Eigentumsrechte und wirtschaftliche Interessen.

b) Bewertung der Interessen

In einem zweiten Schritt sind die ermittelten Interessen zu bewerten. Dabei wird auf Wertmassstäbe zurückge-



Interessen ermitteln – bewerten – abwägen. Grafik: Felix Wyss, VLP-ASPAN

griffen, die der Gesetzgeber vorgibt, indem er im Gesetz bestimmte Interessen als wichtiger bezeichnet als andere. Fehlen gesetzliche Wertmassstäbe, muss die zuständige Behörde die sich widersprechenden Interessen anhand allgemeiner Werthaltungen und übergeordneter rechtlicher Prinzipien (Willkürfreiheit, Verhältnismässigkeit) bewerten. Helfen kann ihr dabei, wenn sie die Folgen der Vorhaben (und möglicher Alternativen und Varianten) im konkreten Fall aufgezeigt und diese beurteilt.

c) Abwägung der Interessen im engeren Sinn

In einem dritten Schritt sind die ermittelten und bewerteten Interessen gegeneinander abzuwägen und entsprechend ihrem Gewicht zu grösstmöglicher Entfaltung zu bringen. Ziel ist ein verhältnismässiges, d.h. sachgerechtes, ausgewogenes Ergebnis mit tragbaren Kosten. Es muss und kann nicht immer ein Kompromiss gefunden werden. Die Interessenabwägung kann auch dazu führen, dass ein Interesse zu Gunsten eines anderen fallen gelassen wird.

Im Rahmen der Interessenabwägung sind immer auch Alternativen und Varianten der Vorhaben zu prüfen. Diese helfen mit, die einzelnen Interessen zu bewerten und gegeneinander abzuwägen. Das strukturierte Vorgehen schafft Objektivität, ermöglicht eine Gesamtsicht und erhöht die Legitimität von raumplanerischen Entscheidungen. Der Prozess und sein Ergebnis sind zu dokumentieren (siehe Kasten).

5.3 Mitwirkung und Transparenz

Die vom Raumplanungsgesetz vorgeschriebene Information und Mitwirkung der Bevölkerung bei Planungen, insbesondere bei Nutzungs- und Sondernutzungsplanungen (Art. 4 RPG), hilft mit, die im Spiel stehenden Interessen umfassend zu ermitteln und zu bewerten. Die Planungsbehörden vermögen erfahrungsgemäss nur einen Teil der Interessen zu erkennen und in den Abwägungsprozess einzubringen. Als Ergänzung ist eine breite Information und Mitwirkung der Bevölkerung wichtig. Die Behörden sollten dabei über das vom Raumplanungsgesetz vorgeschriebene Minimum (öffentliche Auflage des Planentwurfs und Aufforderung zur Mitwirkung) hinausgehen und die heutigen Möglichkeiten der Kommunikation (Visualisierungen, Internet, soziale Medien) soweit wie möglich nutzen. Je grösser das Konfliktpotenzial ist, umso mehr bieten sich frühzeitige, infor-

Zweistufige Interessenabwägung bei der Erfüllung von Bundesaufgaben

Bei der Erfüllung von Bundesaufgaben konkretisiert und strukturiert das Natur- und Heimatschutzgesetz den Abwägungsprozess und schränkt ihn materiell ein (siehe Kapitel 3.2). Die Interessenabwägung ist dabei zweistufig. In einem ersten Schritt muss dem Ortsbildschutz ein «gleich- oder höherwertiges Interesse von ebenfalls nationaler Bedeutung» gegenübergestellt werden. In einem zweiten Schritt muss nachgewiesen werden, dass das Eingriffsinteresse auch im konkreten Fall von nationaler Bedeutung ist und den Ortsbildschutz überwiegt. Würde das Interesse an der Verdichtung automatisch überwiegen, würde der Ortsbildschutz obsolet und das ISOS könnte aufgehoben werden. Bei der Erfüllung einer kantonalen oder kommunalen Aufgabe ist das ISOS hingegen lediglich «zu berücksichtigen». Anstelle der zweistufigen Interessenabwägung tritt hier eine normale raumplanerische Interessenabwägung nach Artikel 3 RPV.

melle Formen der Mitwirkung an. Die Bevölkerung, die Grundeigentümer, aber auch Wirtschaftsverbände und ideelle Organisationen sollten diese Möglichkeiten der Mitwirkung nutzen. Sie können damit spätere Rechtsstreitigkeiten verhindern und so zu raschen Verfahren beitragen. Es lohnt sich daher, Zeit und Geld in Mitwirkungsprozesse zu investieren.

Interessenabwägungen müssen für Aussenstehende erkennbar und idealerweise auch nachvollziehbar sein. Dies ist nötig, damit sich die Stimmberechtigten ein Bild über eine Planungsvorlage machen können, über die sie befinden müssen. Die Transparenz ermöglicht den Beschwerdeberechtigten, ihre Chancen in einem allfälligen Rechtsmittelverfahren einschätzen zu können.

Die Raumplanungsverordnung verlangt von den Behörden, dass sie die Interessenabwägung in der Begründung ihrer Beschlüsse darlegen (Art. 3 Absatz 3 RPV). Für Nutzungs- und Sondernutzungspläne geschieht dies über die Berichterstattung, welche die Raumplanungsverordnung in Artikel 47 RPV verlangt. Das heisst, die Behörden müssen die Innenentwicklung in einem Planungsbericht abbilden. Im Baubewilligungsverfahren kann mit Bedingungen und Auflagen in der Bewilligung bestimmten Interessen besondere Beachtung geschenkt werden. So lässt sich gegebenenfalls verhindern, dass ein Vorhaben abgelehnt werden muss.

5.4 Eckpunkte für die Interessenabwägung beim Ortsbildschutz

Die nachfolgende Zusammenstellung gibt einen Überblick über die wichtigsten Elemente der Innenentwicklung in Zusammenhang mit dem Ortsbildschutz.

Ermittlung der Interessen

Interessen können sich widersprechen. Bei der Ermittlung der Interessen können nur diejenigen berücksichtigt werden, die von der Rechtsordnung anerkannt sind, z.B.:

- die haushälterische Bodennutzung (Verdichtung, Füllen von Baulücken),
- der Ortsbild- und Denkmalschutz (Objekt- und Umgebungsschutz, ISOS)
- wirtschaftliche und gesellschaftliche Interessen (belebte Ortskerne und Quartiere, Sicherung der Grundversorgung, Belebung von Erdgeschoss, Nutzungsmix Wohnen/Gewerbe/Dienstleistungen)
- verkehrliche Interessen (Verkehrssicherheit, Verkehrsberuhigung, Parkplätze, Langsamverkehr)
- Lärmschutz (Ruheschutz vs. belebte Aussenräume)
- Energie (zeitgemässe Gebäudesanierung, Solar- und Photovoltaikanlagen)
- Grundeigentum (optimale Überbauung, gestalterische Interessen und wirtschaftliche Nutzung der Grundstücke, Verhindern von nachteiligen Präjudizien)

Bewertung der Interessen

Hier wird vorwiegend auf Wertmassstäbe zurückgegriffen, die der Gesetzgeber direkt oder indirekt vorgibt. Fehlen solche, muss die zuständige Behörde die Wertung selber vornehmen. Für die Bewertung einzelner Interessen spielen folgende Überlegungen und Kriterien eine Rolle:

Ein hohes **Interesse an der Verdichtung** kann zum Beispiel ausgewiesen sein durch:

- gesamträumliche Entwicklungsvorstellungen: kommunale oder regionale Siedlungsleitbilder, Verdichtungs- und Freiraumkonzepte sowie kommunale Richtpläne; unter Umständen auch durch Entwicklungsschwerpunkte, die in kantonalen oder regionalen Richtplänen ausgewiesen sind
- die bestehende Siedlungsstruktur, den Erneuerungsbedarf
- die Erschliessungsqualität des Standorts, vor allem die Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr und dem Langsamverkehr

- die vorhandene Infrastruktur (Einkaufsmöglichkeiten, Schulen, Einrichtungen für Gesundheit, Kultur und Freizeit)
- die Aufwertung eines Ortszentrums

Die **Ortsbildschutz-Interessen** lassen sich an den Erhaltungszielen des ISOS ablesen.

- Erhaltungsziel A (Substanzerhaltung): Es ist grösste Sorgfalt angebracht. Veränderungen sind nur in geringem Mass möglich. Es gilt ein grundsätzliches Abbruchverbot.
- Erhaltungsziel B (Strukturerhaltung): Nach einer sorgfältigen Analyse sind Gebäudeabbrüche ausnahmsweise denkbar. Um- und Neubauten müssen sich bezüglich Volumen und Materialisierung gut ins bestehende Gefüge eingliedern.
- Erhaltungsziel C (Erhaltung des Charakters): Nach einer sorgfältigen Analyse ist eine mehr oder weniger starke Transformation möglich.

Die Möglichkeiten für Eingriffe in das bestehende Gefüge von Bauten nehmen vom Erhaltungsziel A zu Erhaltungsziel C zu. Bei Verdichtungen und Ersatzneubauten zu prüfen und bewerten sind insbesondere:

- die Nah- und Fernwirkung des Ortsbilds und möglicher Eingriffe,
- die Dachlandschaften, Volumen und Sichtachsen,
- der räumliche Zusammenhang einzelner Bauten,
- die Gestaltung des Aussenraumes,
- die Volumen und die Materialisierung der Bauten.

Interessen der Grundeigentümer

Die Interessen der Grundeigentümer sind stark vom Einzelfall abhängig. Oft bestehen private Interessen an einer möglichst gewinnbringenden Ausnutzung der Liegenschaft. Darauf besteht in der Raumplanung jedoch kein Anspruch. Rein private finanzielle Interessen vermögen das öffentliche Interesse an einer Schutzmassnahme nicht zu überwiegen. Wäre dem nicht so, könnten an attraktiven Lagen mit grosser Nachfrage überhaupt keine Bauten mehr geschützt werden. Massstab für die Beurteilung ist eine angemessene wirtschaftliche Nutzung und die Möglichkeit, die bestehenden Bauten zu unterhalten und zeitgemäss zu nutzen.

Zusätzlich zu den Erhaltungszielen des ISOS spielen auch weitere Inventare und die gesamträumlichen Entwicklungsvorstellungen eine Rolle, namentlich wenn sie in bestimmten Teilgebieten die Erhaltung räumlicher Qualitäten fordern. ISOS-Aufnahmen, die von der baulichen Entwicklung überholt worden sind, müssen zeitgemäss interpretiert werden.

Abwägen der Interessen

Im dritten Schritt der Interessenabwägung prüft die Behörde, ob die Vorhaben so ausgestaltet werden können, dass sie das Ortsbild und seine Qualitäten nicht unnötig beeinträchtigen. Nicht selten kann mit einem redimensionierten und ortsbildverträglicheren Projekt dem Interesse an einer Verdichtung Rechnung getragen werden.

Liestal BL: Sorgfältige Interessenabwägung bei der Zentrumsentwicklung

In Liestal entbrannte ein Streit über einen Quartierplan für die Zentrumsentwicklung auf der Industriebrache der Bierbrauerei Ziegelhof, die im ISOS aufgenommen ist. Nachbarn gingen gegen den Quartierplan bis vor das Kantonsgericht. Sie monierten unter anderem, dass die Planungsbehörden das ISOS nicht genügend berücksichtigt hätten.

Liestal hat laut Planungsbericht die unterschiedlichen Interessen ermittelt (Standortanforderungen der vorgesehenen Nutzungen, Nutzungsvorgaben Ziegelhofareal, Ortsbild- und Denkmalschutz und Verkehr), die einzelnen Interessen im Planungsbericht aufgezeigt und die Interessenbeurteilung und -abwägung vorgenommen. Im Planungsbericht wird aufgeführt, Ziel sei eine Quartierplanung, die den Anliegen des Ortsbildschutzes und der Entwicklung Liestals mit einem lebendigen Zentrum Rechnung trage. Dies solle nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch Konflikte zwischen den beiden Zielen bestünden. Im Rahmen der Abwägung führte Liestal aus, betreffend dem Gebäude Lindenstrasse 1 habe das bauhistorische Gutachten

gezeigt, dass die Liegenschaft «weder überdurchschnittliche städtebauliche, historische, typologische noch architekturhistorische Qualitäten aufweise. Vor allem mangle es dem Gebäude an original erhaltener Bausubstanz».

Das Ergebnis der Interessenabwägung ist – trotz des Eingriffs in die Ortsbildschutzzone und das ISOS-Ortsbild – nachvollziehbar. Die Interessenabwägung ist auch deswegen nicht zu beanstanden, weil die beiden kantonalen Fachkommissionen (die Kantonale Fachkommission zur Beurteilung von Arealüberbauungen und die Denkmal- und Heimatschutzkommission) die Planung während des gesamten Prozesses eng begleitet und mehrfach begutachtet haben. Die Eingriffe im Quartierplanperimeter erachteten die Fachkommissionen als zulässig und vertretbar. Es besteht kein Anlass, an der Meinung dieser Fachbehörden zu zweifeln bzw. von dieser abzuweichen. Die Beschwerde wurde deswegen abgewiesen.

Urteile des Kantonsgerichts Basel-Landschaft 810 13 396 und 810 13 298 vom 28. Januar 2015



Detail eines Hauses in Rüti ZH, das als Folge des Bundesgerichtsurteils von 2009 stehen blieb. Es ist heute ein charmantes Identitätsmerkmal der Neubausiedlung darum herum. Foto: A. Straumann, VLP-ASPAN

6 Empfehlungen

Die Empfehlungen sind eine Übersicht möglicher Lösungen, und die Aufzählung ist nicht abschliessend. Die Auswahl ist immer von den örtlichen Verhältnissen abhängig. Die Bezeichnung einzelner Instrumente kann in den Kantonen abweichend sein.

6.1 Allgemeine Empfehlungen

Qualität eines Ortsbildes erkennen: Das ISOS hilft den Planungsverantwortlichen, die Bedeutung und Geschichte eines Ortes zu verstehen, so dass sie die Siedlung in Kenntnis der vorhandenen Strukturen und Qualitäten weiterentwickeln können. So lässt sich das Inventar in einem positiven Sinn für die Siedlungsentwicklung nutzen.

ISOS-Überarbeitung abklären: In den nächsten Jahren werden viele ISOS-Aufnahmen überarbeitet und aktualisiert. Die Kantone und das BAK vereinbaren, in welcher Reihenfolge die ISOS-Aufnahmen revidiert werden. Zunächst sind die Kantone Graubünden und Genf an der Reihe, die übrigen sind noch nicht festgelegt.

Fachkompetenz bereitstellen: Zur Unterstützung der Gemeinden im Umgang mit Ortsbildern und Gestaltung stellen die Kantone Fachkompetenz bereit. Die Kantone fördern die Verbreitung von guten Beispielen und den Austausch zwischen den Gemeinden.

Optimierte Koordination: Kantonale Dienststellen (Raumplanung, Verkehr, Wirtschaft, Denkmalpflege, Lärm, Umwelt, Polizei u.a.) arbeiten darauf hin, dass sie bei konkreten Gesuchen mit einer Stimme sprechen (optimierte kantonsinterne Koordination). Sie koordinieren frühzeitig die verschiedenen Interessen und gleichen sie mit den Zielen des Ortsbildschutzes ab.

Beratungsangebote nutzen: Verschiedene Fachorganisationen (VLP-ASPAN u.a.) bieten Beratungsleistungen an, die von den Gemeinden genutzt werden können und für Mitglieder in einem beschränkten Umfang teilweise sogar kostenlos sind.

Mitwirkung erhöhen: Findet eine ernsthafte Auseinandersetzung mit den Inhalten des ISOS statt, steigen die Chancen, dass die Bevölkerung Verdichtungsvorhaben mitträgt, die sonst auf grosse Skepsis stossen würden. Für Gemeinden empfiehlt es sich, eine breite, frühzeitige und allenfalls mehrstufige (stufengerechte) Mitwirkung für Betroffene durchzuführen. Ein solches Verfahren geht deutlich über die obligatorische Planaufgabe gemäss Artikel 4 RPG hinaus und enthält zum Beispiel Workshops und Bevölkerungsbefragungen (vgl. auch zora-cep.ch).

Kommunikation stärken: Vorhaben finden höhere Akzeptanz, wenn sie erklärt und Rückmeldungen ernst genommen werden. Neben klassischen Informationsveranstaltungen können die Gemeinden vielfältige Kommunikationsmittel nutzen: Soziale Medien, Begehungen und Expertenreferate zum Thema Ortsbildschutz etc. Grundeigentümer begrüssen:

Grundeigentümer schätzen frühzeitige Informationen zu Planungs- und Projektierungsverfahren in Schutzgebieten (z.B. zum Umgang mit den Aussenräumen, der Parkierung innerhalb der Kerngebiete, zur Wettbewerbspflicht bei Abbruch in Gebieten mit Erhaltungsziel A). Grundeigentümer wollen wissen, unter welchen Voraussetzungen Abweichungen von der Regelbauweise zulässig sind oder ob die kantonale Denkmalpflege beizuziehen ist.

6.2 Empfehlungen zu den Planungsinstrumenten

Kantonale Vorgaben: Kantonale Gesetze oder kantonale Richtpläne können Hinweise zu höheren Anforderungen an Bauvorhaben in Schutzgebieten geben. Die Hinweise können auch in die Mustererlasse für die Gemeinden einfließen.

Kommunale Entwicklungskonzepte: Mit der Erarbeitung räumlicher Entwicklungsvorstellungen (Raumkonzepte, Siedlungsleitbilder etc.) oder in kommunalen Richtplänen können Gemeinden aufzeigen, welche Entwicklung sie anstreben, wo Verdichtungen sinnvoll sind und wo nicht. Verdichtungsgebiete mit grossem Veränderungspotenzial sind nach Möglichkeit ausserhalb der Gebiete mit Erhaltungsziel A festzulegen.

Behördenverbindliche Leitplanung: Die Gemeinden können in einem ersten Schritt einen Schutzperimeter ausschneiden und Bestimmungen für den Schutz und die Entwicklung des Ortsbildes behördenverbindlich festlegen, um Erfahrungen zu sammeln. Gestützt darauf können sie eigentümerverbindliche Regelungen treffen.

Nutzungspläne überprüfen: Bestehende Zonenpläne und allenfalls auch Sondernutzungspläne sind auf ihre ISOS-Konformität zu überprüfen. Die Gemeinde prüft gleichzeitig, ob allenfalls in einem gefährdeten Bereich des Ortsbildes eine Planungszone erlassen werden muss.

Differenzieren in der Nutzungsplanung: Die Gemeinde kann die Erhaltungsziele des ISOS in der Nutzungsplanung konkretisieren und auf die örtlichen Gegebenheiten abstimmen. Die Kernzonenbestimmungen oder Ortsbildschutzzonen sollten die Anliegen des ISOS so aufnehmen, dass sie in einem Beschwerdeverfahren zu bestehen vermögen. Es empfiehlt sich, im kommunalen Baureglement die Anforderungen an Neu-, Um- und Neubauten festzulegen und bei bedeutenderen Bauvorhaben die Begutachtung durch eine Fachkommission oder einen Architekturwettbewerb zu fordern (siehe Ziff.6.3).

Perimeter mit Sondernutzungsplanung: Die ISOS-Erhaltungsziele können über Sondernutzungspläne konkretisiert und verfeinert werden. Sondernutzungspläne eignen sich, verschiedene öffentliche Anliegen (z.B. Lärmschutz, Aufenthaltsqualität öffentlicher Räume, Verkehrssituation, Denkmalschutz) zu koordinieren und frühzeitig in den Verfahrensprozess einzubringen.

Sondernutzungspläne können der Gemeinde neue Spielräume eröffnen (z.B. mit Nutzungsumlagerungen). In der Nutzungsplanung kann die Gemeinde Perimeter mit Pflicht zur Sondernutzungsplanung ausschneiden. So überlässt sie es nicht dem Zufall, ob ein Sondernutzungsplan zustande kommt, oder der Zeitpunkt verpasst wird, einen solchen einzufordern.

Richtprojekte zur Lösungsfindung: Als Vorstufe zu einem Sondernutzungsplan empfiehlt sich ein Richtprojekt. Die Erarbeitung eines Richtprojektes hilft der Gemeinde dabei, Lösungen für räumliche Anordnungen (Ergänzungsbauten, Bauvolumen, Freihaltebereiche) zu finden, ohne bereits den Konkretisierungsrad eines Bauprojektes zu erfüllen.

6.3 Empfehlungen zur Qualitätssicherung

Gestaltungsbeiräte einsetzen: Gestaltungsfragen lassen sich nur sehr begrenzt über Gesetze regeln. Bewährt haben sich einerseits Konkurrenzverfahren, andererseits der Beizug unabhängiger Gestaltungsbeiräte, welche Bauvorhaben in Belangen des Ortsbildschutzes und der Gestaltung fachlich beurteilen.

Konkurrenzverfahren durchführen: In geeigneten Gebieten oder Situationen (z.B. bei Bauvorhaben in einem Bereich mit Erhaltungsziel A) ist es hilfreich, ein qualifiziertes Konkurrenzverfahren durchzuführen (z.B. Wettbewerb oder Studienauftrag), um die Siedlungsqualität sicherzustellen. Die Behörden müssen hierbei bereits in der Ausschreibung deutlich auf den Ortsbildschutz resp. auf die ISOS-Erhaltungsziele als Rahmenbedingung hinweisen.

Bauberatung anbieten: In sensiblen Gebieten kann die Gemeinde unabhängige Bauberater zur Begleitung von Bauvorhaben einsetzen. Eine Bauberatung mit externen Fachleuten kann über die Nutzungsplanung auch als obligatorisch eingeführt werden. Mit einer solchen Beratung lässt sich vermeiden, dass Konflikte erst im formellen Baubewilligungsverfahren zu Tage treten.

Eckwerte für Ersatzneubauten definieren: Behörden können in der Nutzungs- oder Sondernutzungsplanung wichtige Eckwerte für Ersatzneubauten festlegen (z.B. Gebäudestellungen, Proportionen, Aussenraum, Fassadengestaltung, Zugang, Dachformen, Materialisierung). Damit bewegt sich die Planung eines Vorhabens in ei-

nem gewünschten Rahmen und nicht ausserhalb.

Leitgedanken formulieren und festhalten: Die Gemeinde erarbeitet eine Richtschnur für Baubehörden, Architekten und Bauherrschaften, in welcher konkrete Ziele für ein Teilgebiet der Siedlung umschrieben werden (vgl. Baumemorandum Disentis, Flims, Mels). Damit soll über Motivation eine hohe Siedlungsqualität erreicht werden und ein Bewilligungsverfahren möglichst konfliktfrei ablaufen.

6.4 Empfehlungen zum Baubewilligungsverfahren

Gespräche einberufen: Vor dem Projektierungsbeginn lädt die Gemeinde alle Betroffenen zum direkten Austausch ein. Die Behörden können dabei Information zu Erhaltungszielen, Erwartungen und Zuständigkeiten abgeben, Anliegen von Investoren und Betroffenen aufnehmen und Absprachen zum weiteren Vorgehen treffen.

Kriterienkatalog aufstellen: Sofern die Gemeinde das ISOS noch nicht in der Nutzungsplanung umgesetzt hat,

kann sie im Projektierungsprozess mit einem Kriterienkatalog auflisten, welche Aspekte besondere Beachtung verdienen. Der Katalog sollte sich an den Erhaltungszielen des ISOS orientieren.

Planungszone erlassen: Der Erlass einer Planungszone ist gewissermassen die Notbremse. Sie ist dann angezeigt, wenn ein Zonenplan revidiert wird und ein einzelnes Vorhaben die künftigen Entwicklungsvorstellungen und baulichen Vorgaben unterläuft.

Rückmeldungen einholen: Nach der Projektrealisierung können die Behörden Rückmeldungen bei Einwohnern, direkt Betroffenen und Investoren einholen, um zu prüfen, ob sich ein Vorgehen bewährt hat oder das Resultat eines Prozesses den Erwartungen entspricht.



Das Gasthaus am Brunnen im Bergdorf Valendas GR. Es ist Teil eines Projekts zur Belebung des Dorfes. Valendas gehört zum ISOS.
Foto: A. Straumann, VLP-ASPAN

7 Bundesgerichtsentscheide

- Adligenswil LU Urteil 1C_315/2015 vom 24. August 2016
- Altendorf SZ Urteil 1C_558/2015 vom 30. November 2016
- Chur GR Urteil 1C_26/2016 vom 16. November 2016
- Fläsch GR Urteil 1C_227/2015 vom 7. Januar 2016
- MuttENZ BL Urteil 1C_488/2015 vom 24. August 2016
- RütI ZH Urteil 1C_188/2007 (BGE 135 II 209) vom 1. April 2009
- Sarnen OW Urteil 1C_482/2012 vom 14. Mai 2014
- Sarnen OW Urteil 1C_118/2016 vom 21. März 2017
- Schaffhausen SH Urteil 1C_130/2014, 1C_150/2014 vom 6. Januar 2015

Weitere Bundesgerichtsentscheide sind auf der ISOS-Webseite des Bundesamts für Kultur abrufbar (www.isos.ch).

8 Literatur und Materialien

- Bühlmann, Lukas: Bundesgericht entscheidet gegen Neubau einer Bank im Dorfzentrum, in: VLP-ASPAN, INFORAUM 3/2017, S. 4 ff.
- Bühlmann, Lukas: ISOS, Verdichtung und Ortsbildschutz – kein Ding der Unmöglichkeit, in: VLP-ASPAN, INFORAUM 2/2015, S. 14 ff.
- Bundesamt für Kultur: Inventar der Schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (Aufnahmen sind online abrufbar unter map.geo.admin.ch)
- Bundesamt für Raumentwicklung: ISOS und Verdichtung, Bericht der Arbeitsgruppe, 2016
- Bundesamt für Kultur BAK, Erläuterungen zum ISOS, Bern (www.isos.ch)
- Jäger, Christoph: Bauen im lärmbelasteten Gebiet, Interessenabwägung nach Artikel 31 Absatz 2 LSV, in: VLP-ASPAN, RAUM & UMWELT 4/2009, S. 14 ff.
- Straumann, Annemarie: z.B. Rüti ZH - Verdichtung in einem ISOS-Ortskern, in: VLP-ASPAN, INFORAUM 2/2017, S. 20 ff.
- Tschannen, Pierre / Fabian Mösching: Nationale Bedeutung von Aufgaben- und Eingriffsinteressen im Sinne von Artikel 6 Absatz 2 NHG, Gutachten im Auftrag des BAFU, 7. November 2012, S. 18
- Tschannen, Pierre: Kommentar RPG, Artikel 3 Randziffer 23 ff., in: Aemisegger / Kuttler / Moor / Ruch (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 2010
- Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS; SR 451.12) vom 9. September 1981



Schweizerische Vereinigung
für Landesplanung VLP-ASPAN
Sulgenrain 20
CH-3007 Bern

Tel. +41 31 380 76 76
info@vlp-aspan.ch
www.vlp-aspan.ch