Masterarbeit Frühjahrssemester 2018

Herausforderungen bei der Umsetzung der Siedlungsentwicklung nach innen im Zusammenhang mit dem Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz

eingereicht am 17. Juli 2018

Betreut von:
Prof. Dr. Beat Stalder
Rechtwissenschaftliche Fakultät der Universität Bern
Institut für Öffentliches Recht

Vorgelegt von:
Sabrina Maria Schelbert
St. Martin-Str. 38
6430 Schwyz
Matrikelnummer: 12-108-460
Mobil: +41 79 673 38 84
sabrina.schelbert@students.unibe.ch

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis ..... **II**

Literaturverzeichnis ..... **V**

Verzeichnis amtlicher Publikationen ..... **IX**

Materialienverzeichnis ..... **XI**

Abkürzungsverzeichnis ..... **XII**

I. Einleitung **1**

II. Raumplanung in der Schweiz und deren Verdichtungsgrundsatz **3**

1. Raumplanungsgesetz und Raumplanung in der Schweiz 3

1.1. Entstehung des Raumplanungsgesetzes 3

1.2. Grundzüge der Raumplanung 5

2. Die Teilrevision des RPG im Jahr 2014 mit dem Grundsatz der Siedlungsentwicklung nach innen 8

2.1. Definition und Inhalt der Siedlungsentwicklung nach innen 9

2.2. Umsetzung der Siedlungsentwicklung nach innen 11

III. Das Bundesinventar schützenswerter Ortsbilder der Schweiz (ISOS) **13**

1. Aufnahmeverfahren und Aufnahmekriterien 15

2. Aufnahmekategorien und deren Erhaltungs- resp. Schutzziele 16

2.1. Aufnahmekategorien 17

2.2. Erhaltungs- und Schutzziele 18

3. Aufbau der Sammlungen des Inventars 21

4. Rechtsnatur und Schutzwirkungen des ISOS 22

4.1. Rechtsnatur 22

4.2. Schutzwirkungen 24

4.2.1. Schutzwirkungen bei Bundesaufgaben 24

4.2.2. Schutzwirkungen bei kantonalen und kommunalen Aufgaben 26

IV. Herausforderungen bei der Kollision von Verdichtungsgrundsatz und ISOS **28**

1. Aufeinandertreffen von ISOS und Siedlungsentwicklung nach innen bei der kantonalen Richtplanung 28

2. Interessenabwägung bei Richtplan und Bauprojekt 29
3. Umfang der Beachtung des ISOS 32
4. Übergang von Quartieren zum geschützten Dorfkern 33

V. Aktuelle Beispiele aus der Praxis 34
1. Brunnen, Gemeinde Ingenbohl (SZ) 34
1.1. Ausgangssituation 34
1.2. ISOS-Schutzhinweise und die Umsetzung des ISOS in der kommunalen Bauordnung 35
1.3. Bauvorhaben innerhalb des ISOS-Gebietes G1 36
1.4. Würdigung des ISOS und der Verdichtung bei der Umsetzung 37
1.5. Fazit 39
2. Gemeinde Ernen (VS) im Landschaftspark Binnthal 40
2.1. Ausgangssituation 40
2.2. ISOS-Schutzhinweise und die Umsetzung des ISOS in der kommunalen Bauordnung 40
2.3. Spezielles 41
2.4. Würdigung des ISOS und der Verdichtung bei der Umsetzung 41
2.5. Fazit 42
3. Gemeinde Interlaken (BE) 43
3.1. Ausgangssituation 43
3.2. ISOS-Schutzhinweise und die Umsetzung des ISOS in der kommunalen Bauordnung 43
3.3. Bauvorhaben im Areal «Bleikimatte» 44
3.4. Würdigung des ISOS und der Verdichtung bei der Umsetzung eines Bauvorhabens 45
3.5. Fazit 47

VI. Lösungsvorschläge beim Umgang mit der Siedlungsentwicklung nach innen und dem ISOS 48
1. Individueller Umgang mit der Schutzwirkung des ISOS beim Zusammentreffen mit dem Verdichtungsgrundsatz 48
2. Neueinteilung von Zonen basierend auf den verschiedenen Inventaren 49
3. Weiterführen der Grundstruktur des Ortskerns 50

4. Erstellen regionaler Richtpläne 51

VII. Fazit 53

VIII. Anhang 56

1. Brunnen, Gemeinde Ingenbohl (SZ) 56
2. Gemeinde Ernen (VS) 58
3. Gemeinde Interlaken (BE) 61

IX. Selbstständigkeitserklärung gemäss Art. 42 RSL RW 64

Literaturverzeichnis

AEMISEGGER HEINZ: Leitfaden zum Raumplanungsgesetz – Erste Überlegungen und Hinweise zu besonders bedeutsamen Vorschriften des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) vom 22. Juni 1979, hrsg. von der VLP-ASPAN, Schriftenfolge Nr. 25, Bern 1980. (*Leitfaden zum RPG*)

AMT FÜR RAUMENTWICKLUNG DES KANTONS ZÜRICH (Hrsg.): Dichtevorgaben umsetzen – Leitfaden 04/15, Zürich 2015. (*ARE Zürich, Leitfaden*)

ARBEITSGRUPPE DES BUNDES FÜR DIE RAUMPLANUNG: Raumplanung Schweiz: Aufgaben der Raumplanung und Raumplanungsorganisation des Bundes, Zürich 1970. (*ARBEITSGRUPPE RAUMPLANUNG, Aufgaben Raumplanung*)

ARL / VLP-ASPAN: Deutsch-Schweizerisches Handbuch der Planungsbegriffe, Hannover / Bern 1999. (*ARL / VLP: Planungsbegriffe*)

BUNDESRAT (Hrsg.): Verdichtetes Bauen in Ortszentren fördern, aber wie?, Bern 2017. (*Verdichtetes Bauen in Ortszentren*)

DAJCAR NINA: Natur- und Heimatschutz-Inventare des Bundes, Diss. Zürich 2010. (*Inventare des Bundes*)

DANIELLI GIOVANNI et al.: Kompaktwissen – Raumplanung in der Schweiz, Zürich / Chur 2014. (*Raumplanung Schweiz*)

EINWOHNERGEMEINDE INTERLAKEN / OLUS AG: Workshopverfahren «Bleikimatte», Interlaken – Schlussbericht Workshopverfahren, Dezember 2015. (*Schlussbericht*)

GEMEINDE INGENBOHL-BRUNNEN / KANTON SCHWYZ: Kernzonenplanung – Ergänzung Baureglement, März 2017. (*Ergänzung Baureglement*)

GEMEINDE INGENBOHL-BRUNNEN / KANTON SCHWYZ: Kernzonenplanung – Erläuterungsbericht, März 2017. (*Erläuterungsbericht Kernzonenplanung*)

GRAMS DIETZIKER ANITA CARMEN IRIS: Spielräume für Dichte – Problemorientierter Verfahrensansatz für Verdichtung als Element der Innenentwicklung dargestellt am Beispiel kleiner und mittlerer Gemeinden im Schweizer Mittelland, Diss. Zürich 2015. (*Diss. Spielräume Dichte*)

GREDIG MARKUS: Der Schutz des UNESCO-Welterbes in der Schweiz – Gegenstand, Inhalt und Umsetzung des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturgutes der Welt vom 23. November 1972, Diss. Bern 2014. (*Schutz UNESCO-Welterbe*)

HOCHPARTERRE: Identität pflegen – So funktioniert das Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS), Themenheft von Hochparterre August 2017. (*Autor, Titel in: Hochparterre 08/17*)

HUGENTOBLER MARGRIT / WIENER DANIEL (Hrsg.): Leitfaden und Checklisten zur nachhaltigen Arealentwicklung für Städte und Gemeinden, Zürich 2016. (*Leitfaden nachhaltige Arealentwicklung*)

JUSTIZDIREKTION KANTON URI: Bericht zur verdichteten Bauweise und Lockerung des Heimat- und Denkmalschutzes, Altdorf 2016. (*JUSTIZDIREKTION UR, Verdichtete Bauweise und Denkmalschutz*)

KANTON WALLIS – LANDSCHAFTSPARK BINNTHAL: Richtplantext – Modellvorhaben des Bundes - Siedlungsentwicklung nach innen (LP Binnthal) – Qualitätsvolle Verdichtung im ländlichen Raum, März 2018. (*Richtplantext*)

KELLER PETER M. et al.: Kommentar zum Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz, Zürich 1997. (*Autor, Kommentar NHG*)

KOMMENTAR ZUM NHG: Kommentar NHG, Kommentar zum Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz, hrsg. von Peter M. Keller, Jean-Baptiste Zufferey und Karl Ludwig Fahrländer, Zürich 1997. (*Autor/in: Komm. NHG*)

LAMPUGNANI VITTORIO MAGNAGO / KELLER THOMAS S. / BENJAMIN BUSER (Hrsg.): Städtische Dichte, Zürich 2007. (*Autor, Titel, in: Städtische Dichte, S.*)

LEIMBACHER JÖRG: Bundesinventare, Die Bedeutung der Natur- und Landschaftsschutzinventare des Bundes und ihre Umsetzung in der Raumplanung, hrsg. von der VLP-ASPAN, Schriftenfolge Nr. 71, 3. Auflage, Bern 2000. (*Bundesinventare*)

MARTI ARNOLD: Das Schutzkonzept des Natur- und Heimatschutzgesetzes auf dem Prüfstand, in: SJZ 104 (2008), 81-90. (*Schutzkonzept NHG*)

MAURER PHILIPP: Verdichten mit einem Gewinn an Lebensqualität, in: VLP-ASPAN, Raum & Umwelt, 1/12. (*Verdichten*)

MUNZ ROBERT: Landschaftsschutz als Gegenstand des Bundesrechts, in: ZBl 1986, S. 1 ff. (*Landschaftsschutz*)

NEBEL RETO: Siedlungsflächenmanagement Schweiz - Problemorientierte Flächenübersichten als zentrale Grundlage für eine Siedlungsentwicklung nach innen, Zürich 2014. (*Siedlungsflächenmanagement Schweiz*)

REUTLINGER et al. (Hrsg.): Vom Zwischeneinander der Disziplinen – Neue Perspektiven auf Siedlungs-Verdichtung, St. Gallen 2015. (*Autor, Titel, in: Zwischeneinander der Disziplinen*)

BUNDESRAT et al. (Hrsg.): Raumkonzept Schweiz – überarbeitete Fassung, Bern 2012. (*BUNDESRAT et al., Raumkonzept Schweiz*)

STADTPLANUNGSAMT BERN (Hrsg.): Bauliche Verdichtung: Beispiele aus der Praxis, Basel 2007. (*Bauliche Verdichtung*)

STRAUMANN ANNEMARIE: Siedlungen hochwertig verdichten, in: VLP-ASPAN, Raum & Umwelt, 3/2015. (*Verdichten*)

TSCHANNEN / ZIMMERLI / MÜLLER: Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, Bern 2014. (*Allg. Verwaltungsrecht*)

VLP-ASPAN (Hrsg.): Ortsbildschutz und Verdichtung (Arbeitshilfe), Raumplanerische Interessenabwägung in Gemeinden mit einem Ortsbild von nationaler Bedeutung (ISOS), Bern 2018. (*VLP-ASPAN: Arbeitshilfe*)

VLP-ASPAN (Hrsg.): Raumplanung in der Schweiz – Eine Kurzeinführung, ohne Jahresangabe. (*Raumplanung Schweiz*)

ZUFFEREY, JEAN-BAPTISTE / WALDMANN, Bernhard (Hrsg.): Revision Raumplanungsgesetz 2014 – Paradigmenwechsel oder alter Wein in neuen Schläuchen?, Zürich 2015. (*Autor, Titel, in: Revision RPG 2014*)

Verzeichnis amtlicher Publikationen

ARE (Hrsg.): Ergänzung des Leitfadens Richtplanung, März 2014. (*E-LRP*)

ARE (Hrsg.): ISOS und Verdichtung, 2016. (*ISOS und Verdichtung*)

ARE (Hrsg.): Modellvorhaben nachhaltige Raumentwicklung, Nutzungspotenziale für eine Siedlungsentwicklung nach innen, Bern 2013. (*Nutzungspotenziale*)

ARE (Hrsg.): Trends der Siedlungsentwicklung in der Schweiz – Auswertungen aus raumplanerischer Sicht auf Basis der Arealstatistik Schweiz 2004/09 des Bundesamts für Statistik, Bern 2014. (*Trends der Siedlungsentwicklung*)

ARE / ASTRA / BAFU / BAK (Hrsg.): Empfehlung zur Berücksichtigung der Bundesinventare nach Artikel 5 NHG in der Richt- und Nutzungsplanung, Bern 2012. (*Empfehlung*)

ARE / UVEK (Hrsg.): Neues Raumplanungsrecht – Erläuterungen zur Raumplanungsverordnung und Empfehlung für den Vollzug, Bern 2001. (*Neues Raumplanungsrecht*)

BFS (Hrsg.): Arealstatistik Schweiz – Erhebung der Bodennutzung und der Bodenbedeckung, Ausgabe 2017/18, Neuchâtel 2017. (*Arealstatistik Bodennutzung 2017/18*)

BFS (Hrsg.): Arealstatistik Schweiz, Zahlen – Fakten – Analysen, Neuchâtel 2005. (*Arealstatistik Schweiz*)

BFS (Hrsg.): Die Bevölkerung der Schweiz 2016, Neuchâtel 2016. (*Bevölkerung*)

EDI (Hrsg.): Erläuterungen zum Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz, ohne Jahresangabe. (*Erläuterungen ISOS*)

EDI (Hrsg.): ISOS, Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz, ohne Jahresangabe. (*Einführung ISOS*)

EDI (Hrsg.): ISOS, Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz, Kanton Bern, Band 8.1, Oberland Orte A-K, 2007. (*ISOS, Kt. BE, 8.1, S.*)

EDI (Hrsg.): Listen der Ortsbilder von nationaler Bedeutung, Stand 1.6.1995, Bern 1995. (*Ortsregister ISOS*)

EJPD (Hrsg.): Der Richtplan nach dem Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) vom 22. Juni 1979 – Überlegungen, Hinweise, Empfehlungen, Bern 1979. (*Der Richtplan*)

Materialienverzeichnis

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 12. November 1965, BBl 1965 III 89 ff.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Ergänzung der Bundesverfassung durch die Artikel 22ter und 22^{quarter} (Verfassungsrechtliche Ordnung des Bodenrechts) vom 15. August 1967, BBl 1967 II 133 ff.

Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) vom 27. Februar 1978, BBl 1978 I 1006 ff.

Bericht des Bundesrates über die Grundzüge der Raumordnung Schweiz vom 22. Mai 1996, BBl 1996 III 556 ff.

Botschaft zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 20. Januar 2010, BBl 2010, 1049 ff.

Botschaft zur Förderung der Kultur in den Jahren 2016-2020 (Kulturbotschaft) vom 28. November 2014, BBl 2015 497 ff.

Bundesratsbeschluss über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 13. Juni 1976 (Raumplanungsgesetz; IDA-Darlehen) vom 17. August 1976, BBl 1976 II 1565 ff.

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
Abs.	Absatz / Absätze
aBV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (AS 11 BS 1 3)
AG	Kanton Aargau
AI	Kanton Appenzell-Innerrhoden
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung Deutschland
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung der eidgenössischen Gesetze
Allg.	Allgemein(es)
ASTRA	Bundesamt für Strassen
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAK	Bundesamt für Kultur
BauG BE	Baugesetz des Kantons Bern vom 09.06.1985 (BSG 721.0)
BBl	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft
Bd.	Band
BE	Kanton Bern
BFS	Bundesamt für Statistik
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts, Amtliche Sammlung
BLN	Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung
BS	Kanton Basel-Stadt
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101
bzw.	beziehungsweise
d. h.	das heisst
Diss.	Dissertation
E.	Erwägung
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern

EKD	Eidgenössische Kommission für Denkmalpflege
E-LRP	Ergänzung des Leitfadens Richtplanung
ENHK	Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission
et al.	und andere
etc.	et cetera
f.	und folgende (Seite, Randziffer)
ff.	und folgende (Seiten, Randziffern)
GE	Kanton Genf
Hrsg.	Herausgeber
inkl.	Inklusive
ISOS	Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz
i. V. m.	in Verbindung mit
IVS	Inventar der historischen Verkehrswege
Kap.	Kapitel
KIGBO	Kantonales Inventar geschützter und schützenswerter Bauten und Objekte des Kantons Schwyz
kRPG-VS	Raumplanungsgesetz des Kantons Wallis
Kt.	Kanton
lit.	litera
LU	Kanton Luzern
m. E.	meines Erachtens
m. ü. M.	Meter über Meer
NHG	Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966, SR 451
NW	Kanton Nidwalden
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OW	Kanton Obwalden
resp.	respektive
RPG	Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979, SR 700
RPV	Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000, SR 700.1
RRB	Regierungsratsbeschluss des jeweiligen Kantons
RSL RW	Reglement über das Bachelor- und das Masterstudium und die Leistungskontrollen an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern vom 21.6.2007

RUBD FR	Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion des Kantons Freiburg
Rz.	Randziffer
S.	Seite
SG	Kanton Sankt Gallen
SJZ	Schweizerische Juristen Zeitung
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SZ	Kanton Schwyz
TG	Kanton Thurgau
UR	Kanton Uri
URP	Umweltrecht in der Praxis, Zürich
VD	Kanton Waadt
VGE	Verwaltungsgerichtsentscheid des jeweiligen Kantons
Vgl.	Vergleiche
VISOS	Verordnung über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler vom 10. August 1977, SR 451.12
VLP-ASPAN	Schweizerische Vereinigung für Landesplanung
VS	Kanton Wallis
z. B.	zum Beispiel
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (bis 1988: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung)
ZH	Kanton Zürich
zit.	zitiert

I. Einleitung

Auf einer Gesamtfläche von insgesamt 41'288km² leben in der Schweiz über 8.4 Millionen Einwohner.[1] Pro Sekunde wird in der Schweiz beinahe ein Quadratmeter Land überbaut.[2] Die Schweiz verfügt über eine geringe besiedelbare Fläche von lediglich rund 13'000 km²[3], was heute zu einer Einwohnerdichte von mehr als 645 Einwohnern pro km² führt. Die Einwohnerdichte in der Schweiz nimmt aufgrund der steigenden Einwohnerzahl immer mehr zu. Darauf folgt automatisch ein erhöhter Landverbrauch mit der drohenden Konsequenz der weiteren Zersiedelung, welche geregelt werden muss. All diese Fakten haben zu einer Einführung des Grundsatzes der Siedlungsentwicklung nach innen im revidierten Raumplanungsgesetz 2014 geführt.

In der Schweiz regelt das RPG die Raumplanung. Durch die immer stärkere Zerstückelung von Siedlungen in der Schweiz wurde nach einer Lösung gesucht, um diese einzuschränken. Seit 2014 ist die Teilrevision des RPG und die Revision der RPV in Kraft. Diese Revisionen beinhalten hauptsächlich den neuen Grundsatz der Siedlungsentwicklung nach innen, welcher als Aufforderung zur Umsetzung im Richtplan an die Kantone weitergegeben wird. Inhaltlich geht es dabei grundlegend darum, dass man mit der noch übrig gebliebenen bebaubaren Fläche in der Schweiz sorgfältiger umgehen und so einer weiteren Zersiedelung entgegenwirken möchte.

Parallel dazu resp. dem gegenüber besteht das ISOS, welches die schönen, historischen und schützenswerten Ortsbilder in einem gewissen Masse als erhaltenswert bezeichnet und vor Einwirkungen von aussen schützen möchte. Dieser Schutz wirkt sich hauptsächlich auf die Ausführung von Bundesaufgaben aus, andererseits jedoch auch in einem beschränkten Masse auf die Ausführungen bei Kantonen und Gemeinden. Dieser Ortsbildschutz des ISOS hat in der heutigen Zeit eine hohe praktische Bedeutung und geniesst auch in der Bevölkerung hohes Ansehen

[1] <www.bfs.admin.ch => Statistiken finden => Bevölkerung => Stand und Entwicklung => Bevölkerung> (Stand 10.07.2018)

[2] BFS, Arealstatistik Bodennutzung 2017/18, S. 4.

[3] BFS, Arealstatistik Schweiz, S. 38.

und Unterstützung.[4] Inwiefern und wie stark der Einfluss des ISOS auf die Umsetzung der Siedlungsentwicklung nach innen sein kann, soll im Rahmen dieser Arbeit aufgezeigt.

Thema der vorliegenden Arbeit sind der mögliche Konflikt zwischen der Siedlungsentwicklung nach innen und den Schutzvorschriften des ISOS sowie Vorschläge zur Vermeidung und Lösung dieser Herausforderung. Denn Siedlungsentwicklung nach innen heisst nämlich gleichzeitig, sich auch mit kulturhistorisch bedeutenden Gebäuden und Ortsbilder auseinandersetzen zu müssen.

In der vorliegenden Arbeit wird zuerst auf die Grundlagen der Raumplanung in der Schweiz mit der geforderten qualitativen Verdichtung nach innen Bezug genommen. Daraufhin folgend werden Grundlagen und Bedeutung des ISOS anhand der rechtlichen Vorgaben erläutert. In der Folge sollen die Herausforderungen bei der Kollision zwischen diesen Bereichen im Grundsatz und anhand von Beispielen gezeigt werden. Zum Schluss folgen Vorschläge meinerseits zur möglichen Lösung der Konfliktproblematik zwischen dem ISOS und dem Verdichtungsgrundsatz nach dem RPG.

[4] GERNY DANIEL, Der Denkmalschutz bröckelt – In zahlreichen Kantonen und im Bund wächst die Bereitschaft, die Vorschriften für den Erhalt historisch wertvoller Bauten zu lockern, in: Neue Zürcher Zeitung vom 30. Juni 2018, S. 17.

II. Raumplanung in der Schweiz und deren Verdichtungsgrundsatz

1. Raumplanungsgesetz und Raumplanung in der Schweiz

1.1. Entstehung des Raumplanungsgesetzes

Aufgrund der raumplanerisch dichten Nutzung des Bodens und der zunehmenden Angst vor zu verstreuter Bebauung in der gesamten Schweiz, was zu noch mehr Verlust von Kulturland führen würde, wurde das Bedürfnis, dem Boden Sorge zu tragen immer grösser. Insbesondere diese beiden Aspekte führten am 14. September 1969 zum angenommenen Bodenrechtsartikel, Art. 22ter und 22quarter aBV. Inhalt dieser beiden Artikel war eine «zweckmässige Nutzung des Bodens» und eine «geordnete Besiedlung des Landes», welches als Aufgabe des Bundes wahrgenommen werden sollte.[5]

In den Bodenrechtsartikeln von 1969 für sich fand man jedoch nur relativ wenige Anhaltspunkte, wie man diese Raumplanung in der Schweiz nun wirklich gestalten kann und soll. Gemäss der Botschaft[6] ist und war es das Ziel dieser beiden neuen Artikel in der Bundesverfassung, eine Bundeskompetenz zur Grundsatzgesetzgebung zu schaffen, welche «zugleich gegenüber der den Kantonen zu belassenen Zuständigkeiten abgegrenzt werden muss»[7]. Die Nutzung des Bodens zu optimieren, weicht über kantonale Grenzen hinaus, was eine Beteiligung des Bundes zwingendermassen erfordert hat, um in einem groben Masse eine gesamtschweizerische Lösung für das Problem zu finden, damit die Schweiz nicht aufgrund verschiedener Grundsätze zerstückelt aussieht. Ziel dieser Bodenrechtsartikel war es, dass die Raumplanung zu einer zweckmässigen Nutzung des Bodens und geordneten Besiedlung des ganzen Landes führen soll.

[5] Weiterführend: ARBEITSGRUPPE RAUMPLANUNG, Aufgaben Raumplanung, S. 2 f. und 18 ff.; DAJCAR, Inventare des Bundes, S. 48 ff.; HÄNNI Peter: Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6. Auflage, Bern 2016, S. 63 f.

[6] BBl 1967 II 133 ff.

[7] Zit. BBl 1967 II 139; vgl. VLP-ASPAN, Raumplanung Schweiz, S. 1.

Nach einem ersten abgelehnten Versuch eines neuen Raumplanungsgesetzes im Jahre 1976[8], trat im Jahr 1980, also erst rund 10 Jahre später, basierend auf dem erwähnten Bodenrechtsartikel von 1969 das erste Raumplanungsgesetz in Kraft, welches heute auf Art. 75 BV basiert. Das RPG versucht die wichtigsten Ziele der Raumplanung festzuhalten und gibt diese als eine Art Weisung an die Kantone weiter, welche diese Weisungen wiederum in ihren Gesetzen und Plänen berücksichtigen sollen.

Der heutige Art. 75 BV umfasst in materieller Hinsicht zwei Hauptaspekte. Zum einen die zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens, also einen sparsamen Umgang mit dem knappen nutzbaren Boden, und eine geplante zukünftige Nutzung[9], wozu der Nutzungsplan dient. Zum anderen eine geordnete Besiedlung des Landes, welches vor allem die Aufteilung in die verschiedenen Zonen umfasst, was im Richtplan festgehalten wird.

Ziele der Raumplanung in der Schweiz gemäss Art. 1 RPG sind unter anderem die haushälterische Nutzung des Bodens (Abs. 1), die Förderung der Siedlungsentwicklung nach innen (Abs. 2 lit. a^{bis}) und die Schaffung kompakter Siedlungen (lit. b).[10]

Auch die Grundsätze[11] der Raumplanung werden direkt am Anfang des RPGs, in Art. 3 RPG, konkretisiert. Wichtige Grundsätze sind zum Beispiel die Schonung der Landschaft (Abs. 2), die Gestaltung der Siedlungen nach ihren Bedürfnissen (Abs. 3) und das Auffinden von sachgerechten Standorten für öffentliche Bauten (Abs. 4).

[8] BBl 1976 II 1565 ff.

[9] ARL / VLP, Planungsbegriffe, S. 154; STALDER BEAT: Raumplanungsrecht, in: Müller/Feller (Hrsg.), Bernisches Verwaltungsrecht, 2. Auflage, Bern 2013, S. 373 ff., S. 378.

[10] DANIELLI et al., Raumplanung Schweiz, S. 45 ff.

[11] DANIELLI et al., Raumplanung Schweiz, S. 45 ff.

1.2. Grundzüge der Raumplanung

Raumplanung in der Schweiz bedeutet nicht nur die Gestaltung der Bodennutzung in der Schweiz, sondern hat auch mit vielen politischen Entscheidungen zu tun. Ausserdem umfasst die Raumplanung neben dem bereits erwähnten RPG mit deren RPV zahlreiche weitere Erlasse des funktionalen Raumplanungsrechts, wie beispielsweise das Nationalstrassengesetz oder wie im Zusammenhang mit dieser Arbeit das NHG.[12]

Die Grundsätze und Ziele der Raumplanung werden durch den Bund gestützt auf Art. 75 Abs. 1 BV im RPG festgelegt. Die definitive und ausführlichere Normierung auf dessen Basis sowie die Zonenaufteilung obliegt dann den Kantonen.

Die Raumplanung in der Schweiz wird unter Bund, Kanton und Gemeinden aufgeteilt[13] und hat auch sehr viel mit der Zusammenarbeit unter diesen Körperschaften zu tun.

Der Bund hat hauptsächlich die Aufgabe, eine grobe Grundsatzgesetzgebung zu erlassen, ohne zu sehr in die Tiefe zu gehen, dies so gemäss RPG und RPV. Im Grundsatz äussert sich der Bund dabei zu den Zielvorstellungen und Planungsgrundsätzen, den möglichen Instrumenten zur Planung und den dazu gehörenden Verfahren sowie vielen Einzelfragen, wie beispielsweise zum Thema Bauen ausserhalb der Bauzone oder zur Erschliessung von Bauland. Des Weiteren veröffentlicht der Bund gestützt auf Art. 13 Abs. 1 RPG sogenannte eigene Planungsinstrumente, wie Konzepte[14] und Sachpläne[15], welche Aufschluss darüber geben, wie der Bund seine raumwirksamen Tätigkeiten in Koordination mit der kantonalen Raumplanung wahrnehmen möchte.[16]

---

[12] VLP-ASPAN, Raumplanung Schweiz, S. 1 f.

[13] Näheres zum gesamten Abschnitt: ARL / VLP: Planungsbegriffe, S. 118 ff.; zur gesamten Aufteilung siehe auch ARBEITSGRUPPE RAUMPLANUNG, Aufgaben Raumplanung, S. 42 ff.; VLP-ASPAN, Raumplanung Schweiz, S. 2 ff.

[14] z. B. Landschaftskonzept Schweiz. Näheres in: EJPD, Der Richtplan, S. 39 ff.

[15] z. B. Sachplan Verkehr. Näheres in: EJPD, Der Richtplan, S. 39 ff.

[16] Näheres hierzu in BBl 1978 I 1021 f.; DANIELLI et al., Raumplanung Schweiz, S. 53 ff.; TSCHANNEN / ZIMMERLI / MÜLLER, Allg. Verwaltungsrecht, S. 373; AEMISEGGER, Leitfaden zum RPG, S. 42 ff.

Damit diese Grundsätze und Ziele des RPG auch gewahrt werden können, ist der Bund zusätzlich zuständig für die Genehmigung der kantonalen Richtpläne.

Den Kantonen obliegt gemäss Art. 75 Abs. 1 BV auf der Basis der Grundsätze, Ziele und Instrumente des RPGs die eigentliche Errichtung der Raumplanung.
Jeder einzelne Kanton ist gemäss Art. 2 RPG verpflichtet, seine eigene kantonale Gesetzgebung[17] zum RPG sowie einen kantonalen Richtplan und einen kantonalen Nutzungsplan zu schaffen.[18] Diese Umsetzungen können von Kanton zu Kanton aufgrund deren grossen Spielraum innerhalb der Grundsatzgesetzgebung des RPG und der RPV sehr unterschiedlich ausfallen.
In den kantonalen Raumplanungs- und Baugesetzen geht es hauptsächlich um die Umsetzung der Grundsätze des RPG, dabei insbesondere um die Voraussetzungen fürs Bauen sowie um die Einordnung und Gestaltung der Bauten.
Der behördenverbindliche kantonale Richtplan gemäss Art. 6 ff. RPG unterliegt der Genehmigung des Bundes[19]. Er gibt gemäss Art. 8 Abs. 1 lit. a RPG mindestens Aufschluss über die geplante grobe räumliche Entwicklung im kantonalen Gebiet, was im Hinblick auf die raumplanerischen Aufgaben gemacht werden muss, und gibt Aufschluss über die Koordination der raumwirksamen Tätigkeiten von Bund, Kanton und Gemeinden.[20]
Im grundeigentümerverbindlichen kantonalen Nutzungsplan gemäss Art. 14 ff. RPG wird schlussendlich verbindlich festgelegt, «wie der Boden konkret genutzt werden kann»[21]. Der Nutzungsplan stützt sich auf die Vorgaben des Richtplans und zeigt die Aufteilung in die verschiedenen Zonen auf[22], dies mit den dazugehörenden Vorschriften. Die Erstellung des Nutzungsplanes wird jedoch meistens von den Kantonen direkt an ihre Gemeinden übergeben, dies mit so den

[17] Meistens kantonales Raumplanungsgesetz und Baugesetz.

[18] AEMISSEGER, Leitfaden RPG, S. 21.

[19] Welcher überprüft, ob dieser Richtplan mit Bundesrecht (insb. dem RPG) übereinstimmt.

[20] ARE, E-LRP, S. 8.; EJPD; Der Richtplan, S. 55 ff.; TSCHANNEN / ZIMMERLI / MÜLLER, Allg. Verwaltungsrecht, S. 365.

[21] Zit. ARL / VLP, Planungsbegriffe, S. 122; siehe auch AEMISEGGER, Leitfaden zum RPG, S. 45 ff.

[22] Grob: Landwirtschaftszone, Schutzzone und Bauzone. Die Kantone sind jedoch gemäss Art. 18 RPG befugt im Rahmen dieser Zonen weitere Zonen auszudifferenzieren. Vgl. hierzu z. B. Nutzungsplan Kanton Zürich.

kommunalen Nutzungsplänen.[23] Die eingezonten Bauzonen dürfen dabei das bundesrechtlich vorgegebene maximale Ausmass[24] nicht überschreiten.
Letztlich ist die Erteilung von Baubewilligungen, bei welchen nur überprüft werden muss, ob die Vorhaben all den Vorschriften Rechnung tragen, Sache und Aufgabe der Kantone. Meistens übertragen die Kantone diese Aufgabe ebenfalls an ihre Gemeinden.

Wo die Kantone ihre Aufgaben an die Gemeinden übertragen haben, haben die Gemeinden die Möglichkeit die grundeigentümerverbindliche Nutzungsplanung auf ihrem Gemeindegebiet selbst zu regeln und zu vollziehen, dies im Rahmen der bundesrechtlichen und kantonalrechtlichen Vorgaben.
Ausserdem erarbeiten die Gemeinden mit Hilfe einer Leitplanung oder der kommunalen Richtplanung die Grundlagen der Ortsplanung, welche laufend an die neuen Situationen angepasst werden sollten.

[23] Ausser beispielsweise im Kanton Genf.

[24] Es darf nur Bedarf von 15 Jahren eingezont werden.

2. Die Teilrevision des RPG im Jahr 2014 mit dem Grundsatz der Siedlungsentwicklung nach innen

Am 3. März 2013 hat das Schweizer Volk die teilrevidierte Fassung des Raumplanungsgesetzes mit einem deutlichen Mehr[25] in der Referendumsabstimmung angenommen. Am 1. Mai 2014 traten diese Teilrevision des RPG und die Revision der RPV in Kraft. Inhaltlich war das materielle Hauptziel die Lenkung der Siedlungsentwicklung, was wohl «eine der bedeutenderen Teilrevisionen des RPG der letzten Jahre»[26] darstellt, sowie eine Steuerung der Grösse und Lage der Bauzonen, damit eine weitere unkontrollierte Zersiedelung der Landschaft verhindert werden kann.[27]

Grund für einen derart drastischen Eingriff in die Freiheit der Raumplanung der Kantone ist unter anderen der steigende Landverbrauch und die steigende Bevölkerungszahl in der Schweiz. Bei Betrachtung des Landverbrauchs der letzten 30 Jahren sieht man, dass die Siedlungsflächen um 23 % gewachsen sind[28], wobei dieser Trend kaum gestoppt werden kann.[29] Sehr gut sieht man dies am konstanten Bevölkerungswachstum in der Schweiz.[30] Umgekehrt besitzt die Schweiz nur eine begrenzte tatsächlich nutzbare Fläche für Siedlungen und Landwirtschaft von 18'000 km^2, wovon mit über 3'000 km^2 bereits ein Sechstel überbaut ist.[31]

Bei der Teilrevision des RPG 2014 ist deshalb eine erhöhte Priorität auf die Siedlungsentwicklung nach innen «unter Berücksichtigung einer angemessenen

[25] Ausgenommen des Kantons Wallis mit mehr als 80% Ablehnungen.

[26] WALDMANN BERNHARD, Vorwort, in: Revision RPG 2014.

[27] ARE, E-LRP, S. 2.

[28] ARE, Trends der Siedlungsentwicklung, S. 1.

[29] So auch: HUSER MEINRAD: Baubeschränkungen und Verdichtung, in: VLP-ASPAN, RAUM & UMWELT, 4/16, S. 5 f.; detaillierter NEBEL: Siedlungsflächenmanagement Schweiz, S. 7 ff.

[30] Vgl. hierzu beispielsweise die Entwicklung der Wohnbevölkerung in der Stadt und Agglomeration Bern zwischen 1960 und 2000 in: Stadtplanungsamt Bern, Bauliche Verdichtung, S. 4. Oder die steigende Bevölkerungsdichte in der Schweiz von 6.3 Millionen (1980) auf 8.4 Millionen (2016) laut: BFS, Bevölkerung, S. 6.

[31] <www.are.admin.ch => Raumentwicklung und Raumplanung => Grundlagen und Daten => Fakten und Zahlen => Flächennutzung> (Stand 06.07.2018).

Wohnqualität»[32] gelegt worden. Eine solche hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen, auch Verdichtung genannt, ist zudem schon in Art. 1 Abs. 2 lit. a^{bis} RPG[33] verankert.

2.1. Definition und Inhalt der Siedlungsentwicklung nach innen

Bei der Siedlungsentwicklung nach innen handelt es sich um eine qualitätsvolle Auffüllung der Lücken innerhalb den bereits bebauten Gebieten, eine bessere Nutzung bereits bestehender Bauten und eine Beschränkung der Bebauung von noch freiliegenden, nicht eingezonten Parzellen.[34] Eine intensivere Ausnützung der inneren Reserven bedeutet automatisch eine erhöhte Dichte, welche im Sinne des RPGs qualitätvoll sein soll. Die Wohnlichkeit darf nicht durch die erhöhte Dichte eingeschränkt werden, die Erschliessung durch Strassen und öffentlichen Verkehr muss gewährleistet bleiben und die Qualität der Umwelt sollte nicht beeinträchtigt werden. Der Mensch soll sich in seinem Umfeld mit Einrichtungen wie Bäckereien und sonstigen Geschäften, mit Verkehr, Lärmemissionen etc. trotzdem immer noch wohlfühlen.[35]

[32] Art. 1 Abs. 2 lit. a^{bis} RPG.

[33] Ausserdem auch noch in den Art. 6, 8 8a und 38b Abs. 1 RPG.

[34] So auch: ARE, E-LRP, S. 13 f.; ARE Zürich, Leitfaden, S. 2; ARL / VLP: Planungsbegriffe, S. 191 f.; BUNDESRAT et al., Raumkonzept Schweiz, S. 43; GRAMS DIETZIKER, Diss. Spielräume Dichte, S. 15 f.; HOCHSCHULE LUZERN – WIRTSCHAFT, KOMPETENZZENTRUM REGIONALÖKONOMIE (CCRO) / HOCHSCHULE LUZERN – TECHNIK&ARCHITEKTUR, KOMPTENZZENTRUM TYPOLOGIE & PLANUNG IN ARCHITEKTUR (CCTP) (Hrsg.): Qualitätsvolle Innenentwicklung von Städten und Gemeinden – Durch Dialog und Kooperation, Luzern 2014., S. 5; JUSTIZDIREKTION UR, Verdichtete Bauweise und Denkmalschutz, S. 5; MARTI ARNOLD, Richtplanung im Bereich der Siedlung, in: Revision RPG 2014, S. 34; MAURER, Verdichten, S. 2; NEBEL, Siedlungsflächenmanagement Schweiz, S. 25; RUCH ALEXANDER, Grundlagen der Revision vom 15. Juni 2012, in: Revision RPG 2014, S. 9 ff.; STRAUMANN, Verdichten, S. 5f.; VLP-ASPAN, Arbeitshilfe, S. 10; gehen sogar weiter: RUBD FR (Hrsg.): Siedlungsentwicklung nach innen – 32 Beispiele der Verdichtung in der Schweiz, Freiburg 2016, S.5 sowie STADTPLANUNGSAMT BERN, Bauliche Verdichtung, S. 5.

[35] Dafür braucht es eine angemessene Kombination von Dichte und Freiräumen. Vgl. auch mit Qualitätszielen: STRAUMANN, Verdichten, S. 6; des Weiteren: BUNDESRAT et al., Raumkonzept Schweiz, S. 43; RUCH ALEXANDER, Grundlagen der Revision vom 15. Juni 2012, in: Revision RPG 2014, S. 11 ff.; STRAUMANN ANNEMARIE: Verdichtung: Qualität und Rendite sind eng verknüpft, in: VLP-ASPAN, Inforaum 4/2017, S. 18 ff., S. 19 ff.

Auch gemäss der Botschaft zur Teilrevision der Raumplanung bedeutet eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen «die bessere Nutzung bestehender Reserven innerhalb des bereits weitgehend überbauten Siedlungsgebiets unter gleichzeitiger Wahrung und Förderung einer bestmöglichen Siedlungsqualität»[36]. Insgesamt ist es also das Ziel, die bereits verbaute Nutzungsfläche effektiver zu nutzen und «damit die unbebauten Flächen zu schonen»[37], das heutige Siedlungsgebiet flächenmässig nicht noch mehr auszudehnen[38], um den Landschaftsraum vom Siedlungsdruck zu bewahren, sowie zusätzliche Verdichtungspotenziale zu schaffen.[39]

Im Rahmen dieser Arbeit wird hauptsächlich auf die Verdichtung mit Neubauten Bezug genommen.

Der Begriff der Dichte kann sehr unterschiedlich definiert werden. Grundsätzlich anzunehmen wäre, dass man unter dem Dichtebegriff[40] lediglich die Anzahl Gebäude innerhalb einer gewissen Zone meint, also die bauliche Dichte[41]. Jedoch hat das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) für die Umsetzung eben dieses Problems der Verdichtung den Dichteansatz nicht nur auf die bauliche Dichte, sondern auf eine räumlich-abstrakte Dichte gelenkt.[42] Aus diesem Grund beurteilt der Bund die Umsetzung der Siedlungsentwicklung nach innen durch die Kantone anhand der Einwohner- und Beschäftigtendichte (quantitative Siedlungsentwicklung)[43] sowie anhand der Erschliessungsart einer Siedlung und der Gestaltung von

[36] Zit. BBl 2010, 1064.

[37] Zit. MAURER, Verdichten, S. 2.

[38] REUTLINGER CHRISTIAN, Innenentwicklung von Ortskernen und demokratische Prozesse – Einleitende Betrachtungen, in: Zwischeneinander der Disziplinen, S. 51.

[39] BBl 1996 III 594; ARE, Nutzungspotenziale, S. 6; ARE, ISOS und Verdichtung, S. 7.

[40] Siehe viele weitere Dichtebegriffe in: ARE Zürich, Leitfaden, S. 3; GRAMS DIETZIKER, Diss. Spielräume Dicke, S. 18 ff.; HÄUSSERMANN HARTMUT, Phänomenologie und Struktur städtischer Dichte, in: Städtische Dichte, S. 25; HUGENTOBLER / WIENER, Leitfaden nachhaltige Arealentwicklung, S. 15.

[41] Vgl. ARL / VLP, Planungsbegriffe, S. 135 f.

[42] ARE, Nutzungspotenziale, S. 6; so auch als soziale Dichte in: HUGENTOBLER / WIENER, Leitfaden nachhaltige Arealentwicklung, S. 15; auch Nutzungsdichte genannt in: ARE Zürich, Leitfaden, S. 3.

[43] BUNDESRAT, Verdichtets Bauen in Ortszentren, S. 11.

öffentlichen Räumen (qualitative Siedlungsentwicklung). D. h. es wird einerseits darauf Wert gelegt, dass genügend Personen an einem Ort leben und arbeiten, jedoch ist es andererseits auch wichtig, dass der Lebensraum weiterhin lebenswert gestaltet ist.

Bei der Siedlungsentwicklung nach innen geht es somit inhaltlich hauptsächlich um folgende Ziele:[44]

- Die zukünftigen baulichen Vorhaben und Nutzungen sind innerhalb des bereits vorhandenen Siedlungsgebiets vorzunehmen.
- Bausubstanz, welche nicht gut genutzt wird, ist besser zu nutzen.
- Falls Siedlungserweiterungen durchgeführt werden müssen, sollen diese verdichtet gestaltet sowie an das öffentliche Verkehrsnetz angebunden werden.
- Das Wohlfühlpotenzial der Siedlung an sich soll trotzdem weiterhin gewährleistet werden.

2.2. Umsetzung der Siedlungsentwicklung nach innen

Die Revision des RPG legt den Fokus auf den kantonalen Richtplan, was so viel heisst, wie dass die Siedlungsentwicklung nach innen mit Hilfe der Richtplanänderungen auf kantonaler Ebene erfolgen soll. Dabei haben die Kantone ab Inkrafttreten des revidierten Gesetzes, also ab dem 1. Mai 2014, gemäss Art. 38a RPG fünf Jahre Zeit, ihre Richtpläne anzupassen. Das heisst, die Kantone müssen ihre Richtpläne bis spätestens dem 1. Mai 2019 angepasst und vom Bund bewilligt haben.[45]

Bestandteil dieser Richtplanänderung im Rahmen der Siedlungsentwicklung nach innen und der Siedlungserneuerung muss gemäss Art. 8a Abs. 1 lit. c und e RPG sein, wie es sich die Kantone vorstellen, diese Vorgaben zu beachten und

[44] Unter anderem auch in: BBl 1996 III 594 f.; RUCH ALEXANDER, Grundlagen der Revision vom 15. Juni 2012, in: Revision RPG 2014, S. 10.

[45] Bisher genehmigt wurden die Richtpläne der Kantone AG, AI, BE, BS, GE, LU, NW, SG, SZ, TG, UR, VD und ZH gemäss schriftlicher Auskunft des Amtes für Raumentwicklung vom 10.7.2018.

durchzuführen. Wie die Kantone diesen Verdichtungsgrundsatz im Richtplan an sich umsetzen, bleibt ihnen im Rahmen der bundesrechtlichen Vorgaben frei[46], sofern sie die Grundsätze und Ziele des Bundes beachten.[47] Die hierfür einzuhaltenden bundesrechtlichen Vorgaben zur Umsetzung der Siedlungsentwicklung nach innen befinden unter anderem in Art. 1 Abs. 2 lit. a^{bis}, b, b^{bis} sowie Art. 3 Abs. 3 lit. a und a^{bis} RPG, dies mit den bereits erwähnten Zielen.

Die Kantone müssen also ihre kantonalen Raumplanungsgesetze sowie ihre Richtplanung an das revidierte RPG anpassen. Damit ihr Richtplan durch den Bund bewilligt wird, ist es wichtig, dass alle Anforderungen, welche den Siedlungsbereich betreffen, erfüllt werden. Dies beinhaltet unter anderem eine kantonale Raumentwicklungsstrategie mit der Umsetzung der Siedlungsentwicklung nach innen, mit allen umschriebenen Inhalte des Art. 8a RPG, sowie mit allfälligen Kriterien zur Umsetzung der relevanten Vorhaben im Bereich Siedlungsentwicklung.[48] Falls bis zum 1. Mai 2019 noch kein vom Bund genehmigter Richtplan bei den Kantonen vorliegt, wird vom Bund dem betreffenden Kanton ein Bauzonenmoratorium auferlegt, welches so lange bestehen bleibt, bis die kantonale Gesetzgebung dem RPG entspricht. Es liegt somit auch im Interesse der Kantone, ihre Richtpläne rechtzeitig fertig und bewilligt zu haben.

In vielen Kantonen gibt es neben dem kantonalen Richtplan auch noch einen regionalen Richtplan. Da Weisungen des Bundes an regionale Richtpläne nicht zulässig sind, sollten diese Kantone einen klaren Auftrag an die Regionen richten, wie sie ihre Richtpläne anzupassen haben.[49] Jedoch sind trotzdem alle Grundsätze und Prinzipien des kantonalen Richtplans vor dem regionalen Richtplan zu beachten.

[46] Vgl. auch Verdichtung, in: Hochparterre 08/17, S. 27.

[47] BUNDESRAT, Verdichtetes Bauen in Ortszentren, S. 11.

[48] ARE, E-LRP, S. 6.

[49] ARE, E-LRP, S. 7 f.; vgl. z. B. Gemeinde Ernen in Kapitel V.2.

III. Das Bundesinventar schützenswerter Ortsbilder der Schweiz (ISOS)

Das ISOS soll eine Übersicht aller schützenswerten Dauersiedlungen von nationaler Bedeutung in der Schweiz vermitteln.[50] Es trat mit einem ersten Teil am 1. Oktober 1981 in Kraft. Das Inventar wird nach einem schweizweit einheitlichen Massstab erhoben und umfasst heute laut dem BAK 1274 Objekte[51]. Die Erstaufnahme wurde im 2015 komplett abgeschlossen.[52] Da nun die Inventaraufnahmen gewisser Kantone bereits sehr alt sind, hat gestützt auf Art. 5 Abs. 2 NHG das BAK mit der Revision des ISOS im Kanton Graubünden begonnen. Im Laufe des Jahres 2018 soll die Revision im Kanton Genf folgen.[53] In welchen Kantonen anschliessend das ISOS überarbeitet werden soll, steht bisher noch nicht fest.

Das ISOS stützt sich auf Art. 5 Abs. 1 NHG i. V. m. Art. 78 Abs. 2 BV und Art. 2 ff. NHG, welche zusätzlich das BLN und das IVS umfassen. Das ISOS hat den Zweck, die natürlich gewachsene Umwelt zu erhalten und zu schützen sowie dieses kulturelle Erbe und dessen Qualität für die nachfolgenden Generationen zu sichern. Es ist ein Inventar, welches «die historische Bedeutung und den Schutzwert von baulichen Ensembles und ihrer Umgebung aufzeigt»[54], die typischen Merkmale eines Orts erhalten und fördern möchte[55] und ist in dieser Form im internationalen Vergleich einzigartig[56]. Hierbei steht der «Schutz des Gesamtbilds eines Ortes im Vordergrund, nicht der Schutz von Einzelobjekten»[57]. Beim ISOS werden die Ortsbilder in ihrer Gesamtheit betrachtet. Dabei werden die Einzelwerte der Ortsteile

[50] EDI, Einführung ISOS, S. 2; LEIMBACHER, Kommentar NHG, S. 141.

[51] Anhang VISOS; vgl. auch <www.bak.admin.ch => Themen => Kulturgüterschutz => Heimatschutz und Denkmalpflege => ISOS> (Stand. 04.06.2018).

[52] ARE, ISOS und Verdichtung, S. 6 sowie schriftliche Auskunft des BAK vom 31. Mai 2018.

[53] Schriftliche Auskunft des BAK vom 31. Mai 2018.

[54] Aus Interview mit Lukas Bühlmann. Vgl. VLP-ASPAN, INFORAUM 2/2017, S. 26.

[55] So auch: MARTIN OLIVER, Atlas der Baukultur in: Hochparterre 08/17, S. 4.

[56] VLP-ASPAN: Arbeitshilfe, S. 7; weiterführend hierzu SCHOECK PATRICK, Ortsbildpflege: Wie geht das anderswo? In: Hochparterre 08/17, S. 32; sowie auch unter <www.bak.admin.ch => Themen => Kulturgüterschutz => Heimatschutz und Denkmalpflege => ISOS => Das ISOS in Kürze> (Stand 08.07.2018).

[57] DAJCAR: Inventare des Bundes, S. 7.

sowie deren Zusammenhang untereinander bewertet. Diese inventarisierten schützenswerten Objekte erhalten einen weitergehenden und stärkeren Schutz[58]. Aufgenommen durch den dafür zuständigen Bundesrat werden nur diejenigen der rund 6000 geprüften Ortsbilder[59] und Objekte, welche das Aufnahmeverfahren überstanden haben.

Die Bewertung folgt unter anderem vier Grundsätzen, welche für die Inventarisierung und die Auswahl der schützenswerten Ortsbilder elementar sind:[60]

1) Auch Weiler resp. ländliche Siedlungen können bestqualifiziert für eine Aufnahme in den ISOS sein.

2) Für die Aufnahme in das Inventar ist nicht das Entstehungsjahr massgebend, sondern wie das Ortsbild aufgrund der Bauten insgesamt aussieht.

3) Ortsbilder brauchen nicht unbedingt einen wertvollen bedeutenden Einzelbau, um in das Inventar aufgenommen zu werden.

4) Das Ortsbild soll immer im Rahmen der bisherigen und auch fortlaufenden Entwicklung betrachtet werden. Denn nur dies kann zu einer nachvollziehbaren und realistischen Formulierung der Erhaltungsziele[61] führen.

Um in das ISOS aufgenommen zu werden, durchläuft das in Betracht gezogene Ortsbild ein Aufnahmeverfahren, bei welchem diese vier Grundsätze unter anderem beachtet werden.

[58] JUD BARBARA: Bundesinventare nach Art. 5 NHG und ihre Tragweite für Bund, Kantone und Gemeinden, in: VLP-ASPAN, RAUM & UMWELT, 1/11, S. 6 f.; MARTI: Schutzkonzept NHG, S. 83; Siehe hierzu nachfolgend Kapitel III.4.

[59] Vgl. Vorwort des ISOS, Band 3, Kanton Bern, S. 3.

[60] Ausführlicher unter <www.bak.admin.ch => Themen => Kulturgüterschutz => Heimatschutz und Denkmalpflege => ISOS => Das ISOS in Kürze => Die 4 Grundregeln> (Stand 08.07.2018).

[61] Siehe Kapitel III.2.2.

1. Aufnahmeverfahren und Aufnahmekriterien

Damit eine Ortschaft überhaupt in Betracht gezogen wird, sollte sie «ganzjährig bewohnt und auch als Dauersiedlung erstellt worden sein»[62]. Zudem sollte sie mindestens 10 Häuser umfassen[63], welche bei der Erstausgabe der Siegfriedkarte (1870 – 1915)[64] vermerkt und auf der Landeskarte der Schweiz mit Namen aufzufinden sind.[65]

Bei der Besichtigung der Ortschaft und dessen Ortsbildteile, sowie der Anhörung des jeweiligen Kantons[66], entscheidet dann schlussendlich der Gesamteindruck über die Lage, d. h. insbesondere auch die Qualität der Zwischenräume und das Verhältnis der Bebauung zur Umgebung[67] sowie die räumlichen und architekturhistorischen Qualitäten[68], ob die Bebauung und ihre Umgebung in das ISOS aufgenommen werden und unter welcher Schutzkategorie[69] die jeweiligen Ortsteile schlussendlich einzustufen sind. Da die Ortsbilder der gesamten Schweiz, welche im ISOS dokumentiert werden, miteinander vergleichbar sein sollten, «spielen bei der Auswahl die Interessenabwägung, Zonenpläne oder auch politische Aspekte keine Rolle»[70].

Die aufgenommenen Ortschaften werden fotografisch, zeichnerisch und textlich dokumentiert und somit Gegenstand des Inventars. Sie sind daraufhin mit Hilfe des historischen und des räumlichen Ansatzes sowie des Ansatzes nach Erhaltungsziel in Ortsbildteile aufzuspalten, welche dann wiederum den verschiedenen

---

[62] EDI, Einführung ISOS, S. 19.

[63] Kleinere Anlagen ausserhalb aufgenommener Orte dürfen als Spezialfall aufgenommen werden. Vgl. DAJCAR: Inventare des Bundes, S. 7.

[64] Einsicht unter: <www.swisstopo.admin.ch => Wissen und Fakten => Karten & mehr => Historische Kartenwerke => Siegfriedkarte Hintergrundinformationen>

[65] EDI, Einführung ISOS, S. 19; EDI, Erläuterungen ISOS, S. 1.

[66] BBl 1965 III 95.

[67] ARE / ASTRA / BAFU / BAK, Empfehlung, S. 12.

[68] RAUSCH HERIBERT / MARTI ARNOLD / GRIFFEL ALAIN, Umweltrecht – Ein Lehrbuch, hrsg. von Walter Haller, Zürich 2004, S. 190.

[69] Siehe Kapitel III.2.

[70] Zit. DAJCAR: Inventare des Bundes, S. 70.

Schutzkategorien zugeordnet werden. Nach dieser Zuordnung werden diese wiederum «in ihrer Beziehung zueinander beschrieben und im Plan eingetragen»[71]

Das ISOS unterteilt die aufgenommenen Orte daraufhin in verschiedene Teile, namentlich Gebiete (G), Baugruppen (B), schützenswerte Einzelelemente (E), Umgebungszonen (U-Zo) und Umgebungsrichtungen (U-Ri)[72], welche dann nachfolgend Aufnahmekategorien zugeteilt werden.

2. Aufnahmekategorien und deren Erhaltungs- resp. Schutzziele

Die verschiedenen Ortsbildteile werden zuerst einzeln betrachtet und dann aufgrund ihrer Rolle im Ort einer bestimmten Aufnahmekategorie[73] zugeteilt.[74] Im Anschluss an die Zuteilung in eine Aufnahmekategorie wird aufgrund der Erscheinung und der Bedeutung des Ortsbildteils dieser einem Erhaltungsziel resp. Erhaltungskategorie[75] zugeteilt.

[71] EDI, Einführung ISOS, S. 22. Zum exakten Aufbau der Inventare siehe Kapitel 3.

[72] Näher hierzu EDI, Einführung ISOS, S. 22 ff.; VLP-ASPAN: Arbeitshilfe, S. 8.

[73] Siehe nachfolgendes Unterkapitel III.2.1.

[74] EDI, Einführung ISOS, S. 34 ff.

[75] Siehe Unterkapitel III.2.2.

2.1. Aufnahmekategorien

Die Feststellung der Aufnahmekategorie basiert auf einem Fragebogen[76], welcher nebenbei auch Hilfe zur Eingrenzung der verschiedenen Ortsbildteile bietet.

Bei Gebieten (G) und Baugruppen (B) «gibt die Aufnahmekategorie Auskunft über Ursprünglichkeit und Zustand der Bauten, ihrer Vorplätze, Gärten und Umräume sowie ihres Erschliessungsnetzes»[77]. Folgende Aufnahmekategorien sind im Rahmen dieser beiden Ortsbildteilen im ISOS vorhanden[78]:

- A: «Ursprüngliche Substanz vorhanden», was so viel heisst wie, dass das Gebiet oder die Baugruppe noch gut oder sogar völlig intakt ist.[79]
- B: «Ursprüngliche Struktur vorhanden», welches alle Gebiete und Baugruppen umfasst, die in ihrer Substanz oder Umgebung leicht abgeändert wurden.
- C: «Spezifischer Charakter vorhanden», wenn z. B. mehrere Neubauten die ursprüngliche Struktur verändert haben.

Bei Umgebungszonen (U-Zo) und Umgebungsrichtungen (U-Ri) zeigt die Aufnahmekategorie die Beschaffenheit und den Bezug zur schützenswerten Überbauung auf. Darunter fallen zwei Arten:[80]

- a: «Unerlässlicher Teil des Ortsbildes». Darunter fallen Umgebungszonen und Umgebungsrichtungen dann, wenn sie «für den Erhalt des Dorfkerns eine wesentliche Rolle spielen»[81] und nicht bebaut sind.
- b: «Empfindlicher Teil des Ortsbildes» wird dann angenommen, wenn schon kleinere Bauten entstanden sind, welche den Wert schmälern.

[76] Einsehbar in: EDI, Einführung ISOS, S. 91 ff.

[77] Zit. EDI, Einführung ISOS, S. 34.

[78] Basierend auf EDI, Einführung ISOS, S. 34. Nähere Ausführungen zu den einzelnen Kategorien in: EDI, Erläuterungen ISOS, S. 2.

[79] Hierzu fallen alle Einzelelemente, da nur solche aufgenommen werden.

[80] Basierend auf EDI, Einführung ISOS, S. 34 f. Nähere Ausführungen in EDI, Erläuterungen ISOS, S. 2.

[81] Zit. EDI, Einführung ISOS, S. 35.

2.2. Erhaltungs- und Schutzziele

Nach Art. 6 Abs. 1 NHG ist Schutzziel des ISOS die ungeschmälerte Erhaltung, «jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung»[82]. Für die nähere Umschreibung der Inventare wird auf die jeweiligen Verordnungen der Inventare verwiesen. Die VISOS selbst nennt keine weiteren Konkretisierungen zu Art. 6 Abs. 1 NHG. Jedoch werden die individuellen Schutzziele in den separaten Publikationen, insbesondere in den Erläuterungen zum ISOS[83], ausführlich umschrieben und dargelegt.[84]

Je nach Bedeutung des aufgenommenen schützenswerten Ortsteils wird ein Erhaltungsziel vorgegeben. Die Erhaltungskategorien werden basierend auf den bereits aufgeführten Aufnahmekategorien gebildet, d. h., dass die Aufnahmekategorie grundsätzlich einem Erhaltungsziel entspricht. Diese direkte Zuordnung zueinander ist jedoch nicht zwingend und kann je nach Ausmass und Bedeutung der Substanz oder Struktur auch abgeändert werden.[85] Um die richtigen Erhaltungshinweise zu formulieren, wird wie auch bei der Einteilung in die Aufnahmekategorien ein Fragekatalog abgearbeitet, welcher individuell je nach Kanton ausgearbeitet wird.[86]

[82] Zit. Art. 6 Abs. 1 NHG.

[83] Siehe EDI, Erläuterungen ISOS.

[84] DAJCAR, Inventare des Bundes, S. 88; GREDIG, Schutz UNESCO-Welterbe, S. 160.

[85] Beispiele und Argumentationswege für die jeweilige Zuteilung in: EDI, Einführung ISOS, S. 36; GREDIG, Schutz UNESCO-Welterbe, S. 160.

[86] EDI, Einführung ISOS, S. 37.

So umfasst das ISOS drei Erhaltungsziele für die Gebiete (G) oder die Baugruppen (B). Elementar ist hierbei, dass die jeweilige Ursprünglichkeit und die Eigenheiten des Ortsbildes, d. h. die Substanz, die Struktur oder der Charakter, geschützt werden. Daraus gefolgert kommt man auf die folgenden Erhaltungsziele[87]:

- A[88]: Hierbei geht es um das strengste Schutzziel[89], nämlich um das «Erhalten der Substanz». D. h., dass die aktuellen Bauten so belassen werden, wie sie im aktuellen Zustand sind, und störende Eingriffe nicht zugelassen oder beseitigt werden.

- B: Das Hauptziel in dieser Kategorie ist das «Erhalten der Struktur». Darunter fällt die Anordnung der verschiedenen Bauten untereinander sowie die Struktur der Einzelbauten. Man möchte die Zwischenräume wahren und die wesentlichen Elemente weiterhin erhalten.

- C: Wesentlich ist das «Erhalten des Charakters». Dabei geht es hauptsächlich um das Gleichgewicht zwischen den Neu- und Altbauten, welche in einem Zusammenspiel ihre wichtigen Elemente aufzeigen.

[87] Basierend auf ARE / ASTRA / BAFU / BAK, Empfehlung, S. 13; EDI, Einführung ISOS, S. 36; EDI, Erläuterungen ISOS, S. 5; VLP-ASPAN: Arbeitshilfe, S. 9.

[88] Das schützenswerte Einzelelement fällt immer unter die Erhaltungskategorie A; vgl. EDI, Einführung ISOS, S. 37; VLP-ASPLAN: Arbeitshilfe, S. 9.

[89] Vgl. DAJCAR, Inventare des Bundes, S. 89.

Nach dem selben System wurden auch die zwei Erhaltungsziele für Umgebungszonen (U-Zo) und Umgebungsrichtungen (U-Ri) gebildet. Jedoch steht hier hauptsächlich «die Erhaltung der Beschaffenheit und des Bezugs zur schützenswerten Bebauung im Vordergrund»[90]. Auch hier ist eine Zuteilung zu einer Aufnahmekategorie nicht zwingend gleich einer Zuteilung zu deren passenden Erhaltungskategorie.[91] Aus diesem Grund kommen diese beiden Erhaltungsziele zustande:[92]

- a: «Erhalten der Beschaffenheit», was, wie sich aus dem Erhaltungsziel direkt auslesen lässt, das Erhalten des Kulturlandes oder der Freifläche umfasst. Auch hier möchte man, wie in der Erhaltungskategorie A, die wesentlichen Merkmale, welche für das Ortsbild wichtig sind, bewahren und störende Eingriffe nicht zulassen resp. entfernen.

- b: Hauptziel in dieser Kategorie ist das «Erhalten der Eigenschaften». Dabei geht es um solche Eigenschaften, welche «für die angrenzenden Ortsbildteile wesentlich sind»[93].

Wie man die jeweiligen Erhaltungsziele durchsetzen könnte und was für Massnahmen dafür geeignet sind, wird in den Erläuterungen zum ISOS[94], welches den ISOS-Bändern und -Publikationen beigelegt ist, festgehalten und umschrieben. Jedoch handelt es sich hierbei lediglich um Vorschläge[95]. DAJCAR[96] kritisiert genau dies, da so das ISOS mit seinen Vorschlägen wesentlich zu wenig Wirkung habe. Die nötigen Massnahmen hätten auf Verordnungsstufe festgehalten werden müssen, um auch dem Legalitätsprinzip zu entsprechen. Aufgrund dieser ungenügenden Festhaltung können auf der kantonalen Ebene unterschiedliche Durchsetzungsversuche und Massnahmen erfolgen, was zu Konflikten führen kann. Meines

[90] Zit. EDI, Einführung ISOS, S. 37.

[91] vgl. hierzu die Ausführungen im vorherigen Abschnitt.

[92] Basierend auf EDI, Einführung ISOS, S. 37; EDI, Erläuterungen ISOS, S. 5; VLP-ASPAN: Arbeitshilfe, S. 9.

[93] Zit. VLP-ASPAN: Arbeitshilfe, S. 9.

[94] Siehe EDI, Erläuterungen ISOS, S. 5 f.

[95] Vgl. zu diesem Thema auch GEMEINDE INGENBOHL, Erläuterungsbericht Kernzonenplanung, S. 13.

[96] DAJCAR, Inventare des Bundes, S. 89.

Erachtens ist jedoch gerade diese Freiheit im Umgang mit den jeweiligen Erhaltungszielen elementar für die Freiheit der Kantone und Gemeinden im Umgang mit der Raumplanung. Eine grundlegende Voraussetzung ist ja mit der Formulierung der Erhaltungsziele bereits gegeben. Die Freiheit auf Stufe Kanton und Gemeinde ist somit eingeschränkt. Trotzdem haben die Kantone und Gemeinden die Möglichkeit, die Umsetzung des ISOS gemäss ihren Umständen und Umgängen mit der Raumplanung vorzunehmen.[97]

3. Aufbau der Sammlungen des Inventars

Die im ISOS aufgenommenen Ortsbilder werden im Anhang zur VISOS und im ISOS Ortsregister gesamtschweizerisch zusammengefasst.[98] Die zusätzlichen Publikationen in Buchform, d. h. die jeweiligen kantonalen Bände, basieren auf Art. 2 VISOS i. V. m. Art. 5 PublG und werden als Anhang und somit Bestandteil der VISOS angesehen.[99]

Für jeden Kanton gibt es mindestens einen Band, für grössere Kantone[100] sogar mehrere. Das ISOS wird ausserdem durch die «Listen der Ortsbilder von regionaler und lokaler Bedeutung ergänzt»[101].

Wie bereits erwähnt hat jeder Kanton seine eigenen Inventare, welche jedoch schweizweit gleich resp. ähnlich[102] aufgebaut sind. Sie unterscheiden sich im Aufbau nur aufgrund ihrer zeitlichen Differenzen. Die Inventare enthalten inhaltlich drei Teile[103]:

[97] Vgl. hierzu bspw. auch das Beispiel aus der Praxis der Gemeinde Ingenbohl in Kapitel V.1.

[98] Einsehbar im Ortsregister ISOS; sowie als Karte oder Liste unter <www.bak.admin.ch => Themen => Kulturgüterschutz => Heimatschutz und Denkmalpflege => ISOS => Die nationalen Ortsbilder> (Stand 25.06.2018).

[99] DAJCAR, Inventare des Bundes, S. 63.

[100] So z. B. BE mit 9 Bändern zuzüglich einem Übersichtsband.

[101] LEIMBACHER, Bundesinventare, S. 63.

[102] Durch die zeitliche Differenz hat sich die Gestaltung der Inventarbände etwas verändert.

[103] Siehe hierzu die Struktur der einzelnen ISOS-Bänder (z. B. Kanton Bern), welche sich in der Reihenfolge und dem Aufbau je nach dem unterscheiden können. Vgl. ausserdem VLP-ASPAN: Arbeitshilfe, S. 7.

Im ersten Teil werden die Fotos des Ortsbildes aus verschiedenen Blickwinkeln abgebildet und beschriftet.
In einem weiteren Teil findet man eine Karte mit der Gliederung des Ortsbildes und den anschliessenden Empfehlungen für den zukünftigen Umgang mit dem Ortsbild sowie eine abschliessende Bewertung.
Zum Schluss findet man einen Text zur Siedlungsentwicklung, welcher Aufschluss über die vergangene Entwicklung der verschiedenen Siedlungsbereiche gibt und darüber historisch Auskunft gibt.

Dem jeweiligen Band werden zusätzlich die Erläuterungen und Vollzugshilfen beigelegt.

4. Rechtsnatur und Schutzwirkungen des ISOS

4.1. Rechtsnatur

Das ISOS hat an und für sich laut der VISOS und auch laut dem NHG keinen spezifischen Raumplan-Charakter. Auch die Lehre und Rechtsprechung ist sich uneinig, unter was man allgemein die Inventare kategorisieren könnte.

Meiner Meinung nach handelt es sich bei den Bundesinventaren, somit insbesondere auch beim ISOS, um eine besondere Art von Konzepten und Sachplänen nach Art. 13 RPG.[104] Dies aus dem Grund, weil konkrete räumliche Aussagen betreffend Umgang und weiterer Gestaltung in der Raumplanung vorhanden sind.[105] Das ISOS und deren Verordnung erläutern die Erhaltungsziele und eben Vorschläge zu passenden Massnahmen, was zu einem Konzeptcharakter passt.
Konzepte und Sachpläne gemäss Art. 13 RPG müssen bei der Erfüllung von der kantonalen und kommunalen Richt- und Nutzungsplanung berücksichtigt werden.

[104] So auch BGE 135 II 209, 213; ARE / ASTRA / BAFU / BAK, Empfehlung, S. 7; MARTI: Bundesinventare – eigenständige Schutz- und Planungsinstrumente des Natur- und Heimatschutzrechts, in: URP 2005, S. 619 ff., S. 629; MARTI, Schutzkonzept NHG, S. 88; MUNZ, Landschaftsschutz, S. 16; a. A.: DAJCAR, Inventare des Bundes, S. 196 ff.

[105] Vgl. Definition von Konzept in: ARL / VLP, Planungsbegriffe, S- 157.

Das ISOS ist in erster Linie für die Umsetzungen durch den Bund[106] rechtsverbindlich. Eine direkte kantonale oder kommunale Verbindlichkeit ist nicht direkt aus der VISOS abzuleiten.[107] Auch haben die kantonalen und kommunalen Behörden die Wirkung des ISOS auf sich selbst als nicht sonderlich gross wahrgenommen. Man hat dem ISOS auf kantonaler und kommunaler Ebene bis zum Entscheid des Bundesgerichtes vom 1. April 2009[108] keine grosse Beachtung geschenkt. Dieser Entscheid im Rahmen des Falls Rüti (ZH) war elementar, was die Umsetzung und Rechtsverbindlichkeit des ISOS auf Stufe Kanton und Gemeinden betrifft. Das ISOS ist so nun offiziell aufgrund seiner Behördenverbindlichkeit gemäss Art. 9 RPG auch rechtsverbindlich auf der Stufe Kanton und Gemeinden.[109]

Dies wird auch in Art. 4a VISOS festgehalten, welcher besagt, dass die Kantone die Bundesinventare bei der Erstellung ihrer Richtpläne berücksichtigen sollen resp. müssen.[110] Berücksichtigen heisst, dass die Interessen an der Erhaltung und Schonung der im ISOS aufgenommenen Ortsbilder in die Planung einbezogen werden sollen und gegen die anderen Interessen im Rahmen der Planungstätigkeiten abgewogen werden soll. Somit gilt das ISOS für die Kantone und Gemeinden als eine Grundlage für deren Planung.

[106] Schutzwirkungen auf Stufe Bund in Kap. 4.2.1.

[107] EDI, Einführung ISOS, S. 2.

[108] BGE 135 II 209.

[109] Vgl. gesamte Argumentation in BGE 135 II 209; ARE, Neues Raumplanungsrecht, S. 25 f.

[110] Vgl. ausserdem Art. 11 Abs. 1 RPG.

4.2. Schutzwirkungen

Laut Art. 17 Abs. 1 lit. c RPG sollen «bedeutende Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler» geschützt werden.
Gemäss Art. 6 Abs. 1 NHG gilt beim ISOS «in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung».
Bei der Art und beim Ausmass der Schutzwirkung resp. der Schonung der in den ISOS aufgenommenen Ortsbilder muss zwischen Bundesaufgaben sowie kantonalen und kommunalen Aufgaben unterschieden werden.

Ziel des ISOS ist es, die Qualitäten der Objekte, welche zu einer nationalen Bedeutung des Ortsbildes führen, zu erhalten, und zu vermeiden, dass diesem ein irreversibler Schaden zugefügt werden kann. Aus diesem Grund ist der sachgerechte Umgang mit dem ISOS eine wesentliche Aufgabe der Raumplanung, weshalb die folgenden Schutzwirkungen elementar sind.[111]

4.2.1. Schutzwirkungen bei Bundesaufgaben

Gemäss Art. 78 Abs. 2 BV verpflichtet sich der Bund «bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes» zu nehmen. «Er schont Landschaften, Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler; er erhält sie ungeschmälert, wenn das öffentliche Interesse es gebietet». Gestützt darauf verlangt auch Art. 3 Abs. 1 NHG, dass der Bund bei der Ausführung seiner Aufgaben immer den Anforderungen des ISOS gerecht werden muss, d. h. dort wo das allgemeine Interesse an einem Schutz des Inventars überwiegt, muss dieses auch ungeschmälert erhalten bleiben.[112]

Gemäss Art. 6 Abs. 2 NHG darf bei der Erfüllung von Bundesaufgaben nur von den Anforderungen des ISOS abgewichen werden, wenn der Eingriff ein höher- oder gleichwertiges Interesse von nationaler Bedeutung darstellt.[113]

[111] ARE / ASTRA / BAFU / BAK, Empfehlung, S. 13.

[112] BBl 1965 III 93; GREDIG, Schutz UNESCO-Welterbe, S. 167; MARTI, Schutzkonzept NHG, S. 83; MUNZ, Landschaftsschutz, S. 9 und 15.

[113] Siehe hierzu Bundesgerichtsentscheid im Fall Sarnen (OW): BGer 1C_118/2016 vom 21. März 2017, E. 6.

Unter Bundesaufgaben versteht man gemäss Art. 2 Abs. 1 NHG insbesondere die «Planung, Errichtung und Veränderung von Bauten und Anlagen durch den Bund, die Erteilung von Konzessionen und Bewilligungen sowie die Gewährung von Beiträgen»[114].

Aufgrund des erhöhten Schutzes der inventarisierten Ortsbilder bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe ist stets eine Interessensabwägung notwendig.[115] Wobei bei der Art der Interessensabwägung zwischen einem schweren Eingriff und einem geringfügigen Eingriff unterschieden werden muss.

Bei einem schweren Eingriff handelt es sich um eine umfangreiche Beeinträchtigung, welche nicht mehr rückgängig gemacht werden kann. Wenn angenommen werden kann, dass der Eingriff erhebliche Beeinträchtigungen zur Folge haben wird, ist gemäss Art. 7 Abs. 2 NHG immer ein Gutachten der ENHK oder der EKD erforderlich. In einem solchen Fall ist in einem ersten Schritt der Interessensabwägung zu überprüfen, ob es sich bei diesem Eingriff um ein gleich- oder höherwertiges Interesse von nationaler Bedeutung handelt. Ist dies nicht der Fall, ist das Vorhaben unzulässig und eine weitergehende Interessensabwägung ist nicht nötig. Falls es sich aber um ein gleich- oder höherwertiges Interesse von nationaler Bedeutung handelt, wird in einem zweiten Schritt die «einfache» Interessensabwägung nach Art. 3 RPV[116] durchgeführt, bei welcher dann entschieden wird, ob dieser Eingriff mit eventuellen Bedingungen und Auflagen gutgeheissen wird oder ob er abgelehnt wird.

Falls es sich um einen geringfügigen Eingriff, wie z. B. einen minimalen Dachausbau oder das Aufstellen eines Gartenhäuschens, handelt, muss das nationale Interesse an diesem Eingriff nicht nachgewiesen werden, sondern die einfache Interessensabwägung gemäss Art. 3 RPV genügt.

[114] Zit. ARE/ASTRA/BAFU/BAK, Empfehlungen, S. 4; vgl. auch BBl 1965 III 101; Art. 2 NHG sowie DAJCAR, Inventare des Bundes, S. 24 ff.; VLP-ASPAN, Arbeitshilfe, S. 12; weiterführend: GREDIG, Schutz UNESCO-Welterbe, S. 163 ff.

[115] Vgl. hierzu auch Darstellung und Erklärungen in VLP-ASPAN, Arbeitshilfe, S. 13.

[116] Näheres hierzu in: VLP-ASPAN, Arbeitshilfe, S. 37 sowie in Kapitel IV.2.

Zusammenfassend ist zu sagen, dass egal was die Erfüllung einer Bundesaufgabe auslöst und von wem die Aufgabe, also ob Kanton oder Bund selbst, erfüllt wird, die Bundesinventare immer eine unmittelbare Wirkung auf die Erfüllung einer Bundesaufgabe haben und so die Handlungsfreiheiten dementsprechend einschränken.[117]

4.2.2. Schutzwirkungen bei kantonalen und kommunalen Aufgaben

Dem ISOS kommt auch immer mehr Bedeutung bei kantonalen und kommunalen Aufgaben[118], dabei hauptsächlich der Richt- und Nutzungsplanung, zu. Diese Bedeutung des ISOS für Kantone und Gemeinden war bis zum bereits erwähnten Entscheid des Bundesgerichts im Fall Rüti (ZH)[119], welcher besagt, dass das ISOS eine Planungsgrundlage ist und deshalb auch für die Kantone und Gemeinden zu berücksichtigen ist, unklar. Der Grundsatz der Beachtung des ISOS ergibt sich zudem auch aus dem Art. 75 Abs. 1 BV, welcher besagt, dass die Kantone für den Natur- und Heimatschutz zuständig sind, worunter auch die Berücksichtigung des ISOS fällt.[120]

Berücksichtigen bedeutet in casu eine Berücksichtigung des ISOS in der kantonalen Richt- und Nutzungsplanung mit zumindest einer ausreichenden einfachen Interessensabwägung[121], welche auch das ISOS miteinbezieht, oder eine genügende Suche nach Alternativen und sodann die Entscheidung für die Alternative, welche die betroffenen ISOS-Gebiete am wenigsten beeinträchtigt.[122]

Alles in allem haben jedoch die kantonalen und kommunalen Behörden wesentlich mehr Ermessensspielraum bei der Umsetzung des ISOS, als dies bei der unmittelbaren Verbindlichkeit auf Stufe Bund bei der Erfüllung von Bundesaufgaben der Fall ist.[123]

---

[117] LEIMBACHER, Bundesinventare, S. 67 f.; GREDIG, Schutz UNESCO-Welterbe, S. 167.

[118] BBl 2015, 564.

[119] BGE 135 II 209.

[120] ARE / ASTRA / BAFU / BAK, Berücksichtigung, S. 6.

[121] Wie anhand des Beispiels Rüti (ZH): BGE 135 II 209, E. 2.1.

[122] Vgl. BGer 1C_130/2014 und 1C_150/2014 vom 6. Januar 2015 (Fall Schaffhausen).

[123] VLP-ASPAN, Arbeitshilfe, S. 13 ff.

Die Schutzwirkung des ISOS ist bei kantonalen und kommunalen Aufgaben auch nicht so gross, wie es bei der Erfüllung von Bundesaufgaben der Fall ist.[124] Für Sibylle Heusser[125] sollen die Erhaltungshinweise des ISOS bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben lediglich dazu führen, dass man beim Umgang mit den Schutzobjekten die grösste Sorgfalt waltet und das ISOS nicht nur einfach als generelle Richtlinie versteht.[126]

Bei der Erfüllung einer kantonalen oder kommunalen Aufgabe, welche einen Bereich des ISOS berührt, findet somit in den meisten Fällen lediglich die «einfache» Interessenabwägung nach Art. 3 RPV statt, bei welcher entschieden wird, ob das Interesse des Kantons resp. der Gemeinde über dem Interesse der ungeschmälerten Erhaltung der ISOS-Objekte steht.[127] Diese Interessensabwägung entscheidet dann darüber, ob es eine Gutheissung mit eventueller Bedingung oder Auflage gibt oder ob das Vorhaben abgelehnt wird.

Der Bund darf jedoch keinen Richtplan genehmigen, bei welchem nicht die Berücksichtigung des ISOS als Ziel formuliert ist und die Grundsätze zur Umsetzung der Erhaltungsziele nicht festgelegt sind.[128] Da der kantonale Richtplan jedoch lediglich behördenverbindlich ist, sollte dasselbe kantonsintern auf dem grundeigentümerverbindlichen kantonalen oder kommunalen Nutzungsplan stattfinden.[129] Auch kantonale oder kommunale Nutzungspläne sollten vom Kanton nur genehmigt werden, wenn darin das ISOS wie gesagt berücksichtigt ist. Die im kantonalen Richtplan festgelegten Grundsätze können somit schnell und vollständig wie möglich mit der grundeigentümerverbindlichen kantonalen oder kommunalen Nutzungsplanung durchgesetzt werden.

[124] LEIMBACHER, Kommentar NHG, Art. 6, Rz. 30.

[125] 1973 bis 2010 Leiterin des Büros für das ISOS.

[126] SALM KARIN, Die Mutter des ISOS, in: Hochparterre 08/17, S. 42.

[127] ARE / ASTRA / BAFU / BAK, Empfehlung, S. 8.

[128] ARE / ASTRA / BAFU / BAK, Empfehlung, S. 14; LEIMBACHER, Kommentar NHG, Art. 6 Rz. 28.

[129] ARE / ASTRA /BAFU / BAK, Empfehlung, S. 9.

IV. Herausforderungen bei der Kollision von Verdichtungsgrundsatz und ISOS

Grundsätzliche Gegensätze sind die qualitätsvolle Siedlungsentwicklung nach innen und das ISOS nicht. Beide schützen und fördern den qualitätsvollen Umgang bei einer raumplanerischen Gestaltung der Schweiz, was sowohl auf der Seite des ISOS, wie auch auf der Seite des Verdichtungsgrundsatzes zu Beschränkungen führt.

Auf der einen Seite nimmt das ISOS Einfluss auf die raumplanerische Gestaltung, in dem es die schützenswerten Ortsbilder vor Eingriffen schützen und somit die Qualität des Gesamtbilds der Schweiz und der jeweiligen Siedlungen erhalten will. Auf der anderen Seite beschützt die Siedlungsentwicklung nach innen den Umgang mit dem noch nicht bebauten Land, was auch zu einem Gesamtbild der Schweiz als naturträchtiges Land beiträgt.

Trotz allem gibt es Herausforderungen, auf welche man bei einem Aufeinandertreffen dieser beiden Themenbereiche stösst. Oft unterscheiden sich diese Herausforderungen je nach Gemeinde, da das Interesse der Siedlungsentwicklung nach innen sowie die Bedeutung des ISOS verschieden sind.

1. Aufeinandertreffen von ISOS und Siedlungsentwicklung nach innen bei der kantonalen Richtplanung

Das wohl grösste Problem ist der sogenannte «Zwang» zur Siedlungsentwicklung nach innen, wenn gleichzeitig dieser Bereich, welcher verdichtet werden soll, unter ein ISOS-Erhaltungsziel fällt. Denn die Kantone müssen die ISOS-Schutzvorgaben in ihren Richtplänen gemäss Art. 4a VISOS wie bereits erwähnt berücksichtigen.

Wenn nun also im Richtplan ein darin geregelter Verdichtungsbereich unter das höchste Erhaltungsziel A des ISOS fällt, müssen die Kantone sowie die Gemeinden eine Lösung bezüglich dieses Konfliktes finden. Zu beurteilen gilt es, welchem der beiden Ziele resp. Grundsätze mehr Beachtung geschenkt wird.[130] Wenn man dem

[130] Vgl. hierzu weiter unten Kapitel IV.3.

Verdichtungsgrundsatz mehr Beachtung schenken würde, verliert man wesentliche und schützenswerte Ortsbilder und verstösst so gegen eine Verordnung des Bundes.[131] Wenn man dem ISOS mehr Beachtung schenken würde, verstosst man allenfalls gegen die Anweisung des Bundes, den Richtplan gemäss dem Verdichtungsgebot anzupassen, was zu einem allfälligen Moratorium[132] führen könnte

Die Kantone und Gemeinden, welche im Rahmen der bundesgesetzlichen Vorgaben selber Lösungen finden können, müssen also eine vertretbare Balance zwischen den beiden Interessen und Grundsätzen finden und dabei trotzdem möglichst beide in einem bundesrechtlich vertretbaren Ausmass berücksichtigen.

2. Interessenabwägung bei Richtplan und Bauprojekt

Falls beiden Aspekten in der Richtplanung der Kantone genügend Beachtung geschenkt wurde, stellt sich jedoch bei einem allfälligen Bauprojekt doch wieder die Frage, ob es sich hierbei um eine Bundesaufgabe oder eine kantonale Aufgabe handelt, was insbesondere im Rahmen der Schutzwirkung des ISOS sehr elementar sein kann.[133]

Im Grundsatz wurden die Kantone vom Bund beauftragt, die Siedlungsentwicklung nach innen zu fördern und die weitere Zersiedelung einzudämmen.
Gemäss der VLP-ASPAN[134] handelt es sich bei der Verdichtung von bestehendem Baugebiet in der Regel nicht um eine Bundesaufgabe, sondern in den meisten Fällen um kantonale bzw. kommunale Aufgaben. Dies aus dem Grund, weil hier nicht eine der Bundesaufgaben vorliegt, sondern lediglich eine Richtplanänderung oder eine Baubewilligung, welche automatisch unter die Aufgaben der Kantone fällt. In seltenen Fällen kann es sich jedoch trotzdem um eine Bundesaufgabe handeln, dies beispielsweise bei einem Bauvorhaben in Kombination mit einer Gewässerschutzbewilligung, welche bundesrechtlich geregelt ist.[135]

[131] Vgl. hierzu z. B. Bundesgerichtsentscheid in Fall Rüti (ZH): BGE 135 II 209.

[132] Vgl. Kapitel II.2.2.

[133] Vgl. Kapitel III.4.2.

[134] VLP-ASPAN, Arbeitshilfe, S. 12; siehe auch ARE, ISOS und Verdichtung, S. 8.

[135] Vgl. Sarnen (OW): BGer 1C_118/2016 vom 21. März 2017; VLP-ASPAN, Arbeitshilfe, S. 12 ff.

Da es sich bei der Siedlungsentwicklung nach innen somit um eine kantonale resp. kommunale Aufgabe handelt, ist bei der Beachtung und Abwägung bei Eingriffen in den ISOS lediglich die «einfache» Interessenabwägung nach Art. 3 RPV vorzunehmen.

Diese Interessenabwägung ist dabei eine der grössten Herausforderungen im Aufeinandertreffen von ISOS und Verdichtungsgrundsatz. Sehr häufig stellt sich die Frage, ab welchem Masse diese Interessensabwägung überhaupt genügend durchgeführt wurde resp. dem ISOS genügend Beachtung geschenkt wurde.

Diese vereinfachte Form der Interessenabwägung erfolgt in drei Schritten. Sie umfasst die Ermittlung der Interessen, die Bewertung dieser Interessen und darauffolgend die Abwägung der Interessen im engeren Sinn.[136]

Nicht in jedem Schritt dieser vereinfachten Interessenabwägung sind in casu Herausforderungen vorhanden.[137]
Bei der Ermittlung der verschiedenen Interessen ist im vorliegenden Zusammenhang klar, dass lediglich jene Interessen berücksichtigt werden können, welche auch rechtlich anerkannt sind. Von Rechts wegen zu berücksichtigen ist so die Siedlungsentwicklung nach innen, welche rechtlich im RPG verankert ist, sowie auch das ISOS, welches rechtlich im NHG verankert ist.

Beim darauffolgenden Schritt der Bewertung eben dieser Interessen wird es bereits etwas kritischer. Das Ausmass des Interesses an der Verdichtung ist aufgrund der bundesrechtlichen Verpflichtung grundsätzlich hoch. Wie die Verpflichtung erfolgen soll lässt jedoch wieder einen weiten Spielraum offen, innerhalb welchem unterschiedliche Bewertungen möglich sind. Die Bewertung der Interessen des ISOS gestaltet sich wesentlich schwieriger. Zwar zeigt das ISOS «aus fachlicher Sicht den Wert eines Ortsbildes auf»[138] und dient damit allgemein als Wertungshilfe, jedoch

[136] EYMANN URS; Die neue Raumplanungsverordnung des Bundes vom 2. Oktober 1989 – Ideen und Anregungen zum Vollzug, in: VLP-ASPAN (Hrsg.), Schriftenfolge Nr. 53c, Bern 1993, S. 19 ff.
[137] VLP-ASPAN, Arbeitshilfe, S. 39 ff.
[138] VLP-ASPAN, Arbeitshilfe, S. 15.

ist die Wertungshilfe an und für sich nicht direkt die die Aufnahme in das ISOS, sondern massgebend sind die verschiedenen Erhaltungsziele A bis C des Ortsbildschutzes. Genau diese Erhaltungsziele machen eine Bewertung der Interessen nicht unbedingt einfacher, da man nicht nur die Erhaltungsziele, welche zugeteilt wurden, beachten muss, sondern auch die Entwicklung des Gebietes. Der Umfang des Erhaltungszieles muss so der jeweils aktuellen Situation entsprechend angepasst werden.[139] Unter anderem ist ausserdem zu beachten, dass die Nähe resp. die Distanz und die Beschaffenheit der geplanten Neubauten zum geschützten ISOS-Objekt eine wesentliche Rolle bei der Ermittlung des Ausmasses des Eingriffes bildet. Klar ist lediglich, dass der Umfang des Eingriffes höher sein darf, je tiefer das Erhaltungsziel ist.

Der letzte Schritt der vereinfachten Interessensabwägung befasst sich mit dem Abwägen der ermittelten Interessen. Die Behörde prüft dabei, ob und wenn ja eine Richtplanfestlegung resp. ein Bauvorhaben möglich ist. In diesem Schritt der Abwägung ist es elementar, dass man sich Zeit nimmt und alle wesentlichen Punkte noch einmal durchgeht.

[139] VLP-ASPAN, Arbeitshilfe, S. 40.

3. Umfang der Beachtung des ISOS

Bereits im E-LRP[140] wird darauf hingewiesen, dass im Rahmen der Siedlungsentwicklung nach innen die Bundesinventare gemäss Art. 5 NHG berücksichtigt werden sollen. Jedoch fehlt auch hier jegliche Art von Vorschlägen, wie bei einem Aufeinandertreffen von ISOS und Verdichtungsgrundsatz vorzugehen ist. Aus diesem Grund ist im Kanton Uri[141] bereits diskutiert worden, ob sie die Wirkung der Inventare mindern können, resp. sollen und wollen, um der Verdichtung besser Rechnung zu tragen. Durchgeführt wurde diese Art der Konfliktlösung jedoch bis heute noch nicht.

Wie bereits im Kapitel der Interessensabwägung erwähnt, hat das ISOS nicht unbedingt immer sofort die gewünschte Schutzwirkung. Wichtig ist so zum Beispiel immer, dass bei seiner Anwendung die aktuelle Siedlungsentwicklung und Siedlungssituation miteinbezogen wird. Je nach Alter der Aufnahme des Ortsbildes in das ISOS hat sich im Umfeld allenfalls bereits einiges verändert[142], was die Beachtung des ISOS relativieren kann.

Es kann so sein, dass das Ortsbild, so wie es im ISOS umschrieben ist, in diesem Umfang und mit dieser Bedeutung im Umfeld gar nicht mehr so besteht. Wichtig ist deshalb, dass jeder Beurteilung das aktuelle Siedlungsbild zu Grunde zu legen ist. Oftmals kann sich dabei im Rahmen der Interessenabwägung der Umfang der Beachtung des ISOS relativieren und der Verdichtungsgrundsatz kann eine grössere Bedeutung erlangen.

[140] ARE, E-LRP, S. 15.

[141] näheres hierzu in: JUSTIZDIREKTION UR, Verdichtete Bauweise und Denkmalschutz.

[142] Insbesondere aufgrund der anfänglichen Nichtbeachtung durch die Kantone und Gemeinden.

4. Übergang von Quartieren zum geschützten Dorfkern

Ein wesentliches Problem ergibt sich ausserdem bei bereits stark verdichteten Dorfkernen, welche unter den ISOS-Schutz fallen. Diese Dorfkerne werden zwar an und für sich nicht mehr zusätzlich verdichtet. Oft jedoch muss auf Grundlage des Verdichtungsgrundsatzes der Bereich zu den anderen Quartieren rund um den Dorfkern hin verdichtet werden. Wichtig in diesem Zusammenhang ist es dann, dass diese Verdichtung des Übergangs auch zum Ortsbild passt und das nicht mit einer unbedachten Verdichtung der geschützte Ortskern beeinträchtigt wird und somit seine Qualitäten verliert.

Zu beachten, dass nicht nur die Gebäude als Bild zueinander passen sollten, sondern dass auch die Struktur des geschützten Ortskerns in einer gewissen Art und Weise übernommen werden muss. Vorteilhaft wäre, wenn schon im Rahmen der Richt- und Nutzungsplanung sowie der Aufteilung in die jeweiligen Zonen die nötigen Regelungen zum Umgang mit diesem Nebeneinander von geschützten Ortskernen und angrenzender Verdichtung getroffen werden.

Beispiele dafür sind die Gemeinde Ingenbohl im Kanton Schwyz[143] mit den beabsichtigten Regelungen sowohl betreffend den geschützten Dorfkern wie betreffend den Zufahrtsstrassen aus den verschiedenen Quartieren sowie die Gemeinde Ernen im Kanton Wallis[144] mit der Umsetzung einer dorfkernartigen Struktur auch ausserhalb des Dorfkerns.

[143] Siehe Kapitel V.1.

[144] Siehe Kapitel V.2.

V. Aktuelle Beispiele aus der Praxis

Nachfolgend wird jeweils kurz ein Überblick über die betreffende Gemeinde gegeben. Daraufhin folgt eine kurze Zusammenfassung des Umfangs des ISOS für diese Gemeinde. Schlussendlich wird der Umgang der jeweiligen Gemeinde mit dem ISOS behandelt, dies auch mit der Interessensabwägung mit dem Verdichtungsgrundsatz.

1. Brunnen, Gemeinde Ingenbohl (SZ)

1.1. Ausgangssituation

Brunnen ist ein alter Hafenort am Vierwaldstättersee, welcher vor allem ab Mitte des 19. Jahrhunderts ein wichtiger Tourismusmagnet war. Mit seiner direkten Seelage war Brunnen der optimale Kurort mit vielen prunkvollen Hotelbauten.
Im Zentrum selbst stehen zahlreiche Bauten für Restaurants und Geschäfte, welche mit der Entwicklung dieses Tourismus-Booms verknüpft waren. Direkt mit Seeblick findet man ausserdem viele alte Grand-Hotels auf, welche das Ortsbild wesentlich ausmachen. Mit dem Rückgang des Tourismus sank aber auch die bauliche Entwicklung in Brunnen, was zu einer «schleichenden Abwertung des Kerns»[145] führte und zum Umbau der prächtigen Hotelbauten in Wohnungen mit Seeblick. Wohnungen mit direkter oder naher Seelage sind heute zunehmend gefragt, was auch in Brunnen seit ein paar Jahren zu vielen Neubauvorhaben und beabsichtigten Verdichtungen mit Druck auf den geschützten Dorfkern geführt hat.

[145] Zit. VLP-ASPAN, Arbeitshilfe, S. 22.

1.2. ISOS-Schutzhinweise und die Umsetzung des ISOS in der kommunalen Bauordnung

Das ISOS des Kantons Schwyz[146] bezeichnet die Lagequalität von Brunnen als «prachtvoll» aufgrund der direkten Lage am Vierwaldstättersee.
Grundsätzlich teilt das ISOS das heute verstädterte Dorf Brunnen in mehrere Gebiete, Einzelelemente und Umgebungszonen ein.[147]
Das Gebiet G1 fällt mit dem alten Dorfkern zwischen dem See und dem Dorfbach unter das Erhaltungsziel A. Das Gebiet G2 nördlich des Dorfbaches mit einem alten Wohnquartier, aber auch vielen Gewerbebauten, fällt unter das Erhaltungsziel B. Ausserdem gibt es die Umgebungszone U-Zo I mit den schützenswerten alten Grand Hotels an der Seepromenade, welches unter das Erhaltungsziel a fällt. Im Westen und im Osten gibt es einige Gewerbequartiere aus dem 19. Jahrhundert mit den Baugruppen 0.1 und 0.2, welche beide unter das Erhaltungsziel B fallen. Die Dorferweiterungen in Richtung Schwyz (Gebiet G3) und Gersau (Gebiet G4) fallen beide unter das Erhaltungsziel B.

Die Lagequalität von der Gemeinde Ingenbohl wird durch die Lage am Knie des Vierwaldstättersees zwischen dem Urnersee und dem Gersauerseebecken als besonders bezeichnet. Auch als besonders gilt die architekturhistorische Qualität des verstädterten Dorfes mit den alten Grand-Hotels inkl. Seeblick und Alpenpanorama.

Der aktuell noch geltende Art. 44 Abs. 4 des kommunalen Baureglements von 2002 betreffend Kernzone lautet wie folgt: «Bei der Bearbeitung, Beurteilung und Bewilligung von Bauprojekten sind die Aussagen des Inventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz, ISOS, Bd. Kanton Schwyz, EDI 1990, sowie diejenigen des kantonalen Ortsbildinventars für Ingenbohl-Brunnen, 1984, als wegleitende Projektierungs- und Entscheidungsgrundlagen zu berücksichtigen».

[146] In Kraft getreten im Jahr 1990.

[147] Siehe hierzu im Anhang: Abbildung 1; GEMEINDE INGENBOHL-BRUNNEN, Erläuterungsbericht Kernzonenplanung, S. 14.

Zusätzlich sind nach Art. 13 Abs. 3 des kommunalen Baureglements von 2002 generell innerhalb des Ortsbildschutzperimeters im Baubewilligungsverfahren das ISOS und das kantonale Ortsbildinventar als wegleitende Projektierungs- und Entscheidungsgrundlagen zu berücksichtigen.

Die Gemeinde Ingenbohl-Brunnen verlangt so ausdrücklich die nötige Berücksichtigung des ISOS bei der Erteilung von kommunalen Baubewilligungen.

1.3. Bauvorhaben innerhalb des ISOS-Gebietes G1

Im Rahmen der Beurteilung eines neuen verdichteten Bauvorhabens, dies bei Abbruch der vorher geschützten Altbauten, in der Kernzone sowie in der Zone G1 des ISOS erteilte der Gemeinderat Ingenbohl die Baubewilligung, welche dann jedoch vom Regierungsrat[148] aufsichtsrechtlich aufgehoben wurde. Das Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz[149] wies eine dagegen vom Gemeinderat Ingenbohl erhobene Beschwerde ab.

Regierungsrat und Verwaltungsgericht begründen ihre Entscheide damit, dass der Gemeinderat Ingenbohl wohl das ISOS und das kantonale Ortsbildinventar als Grundlage zur Kenntnis genommen haben, diese jedoch bezüglich des beabsichtigten verdichteten Bauvorhabens inhaltlich bei der nötigen Interessensabwägung zwischen ISOS und Verdichtungsgrundsatz nicht berücksichtigt haben.[150] Der Gemeinderat habe so diese nötige Interessensabwägung nicht rechtsgenüglich vorgenommen, weshalb die Baubewilligung aufzuheben sei.[151]

Gleichzeitig zu diesem beschriebenen Fall lagen in der Gemeinde Ingenbohl mehrere weitere hängige Bauvorhaben (Abbruch von Altbauten und beabsichtigte verdichtete Neubauten) vor, welche durch Einsprachen und Beschwerden blockiert waren. Ungewiss war, ob Art und Ausmass der Interessensabwägung durch den

[148] RRB Nr. 201/2015 vom 10. März 2015.

[149] VGE III 2014/116 und 129 vom 25. November 2014.

[150] VGE III 2014/116 und 129, E. 5.1.

[151] VGE III 2014/116 und 129, E. 7.1.

Gemeinderat zwischen ISOS und Verdichtung hier in diesen Fällen genügen würde.[152]

1.4. Würdigung des ISOS und der Verdichtung bei der Umsetzung[153]

Als Reaktion auf diese beiden Entscheide entschied sich der Gemeinderat die nötige Interessensabwägung betreffend des ISOS einerseits und der Verdichtung andererseits nicht mehr lediglich projektbezogen vorzunehmen, sondern im Rahmen einer Kernzonenplanung über das ganze Gemeindegebiet. Zu berücksichtigen seien dabei neben den Aussagen des ISOS auch die Aussagen des kantonalen Ortsbildinventars und des KIGBO, dies bei der Berücksichtigung der heutigen städtebaulichen Ist-Situation.

Für die Gemeinde Ingenbohl handelt es sich beim ISOS nicht um eine direkte Vorschrift mit einem Umgangsgebot resp. einem absoluten Umgangsverbot. Sie spricht hierbei von einer Grundlage für die Interessenermittlung und nicht bereits von einem Ergebnis der Interessenabwägung.[154] Die Gemeinde Ingenbohl ist der Meinung, dass die Inventare und deren Erhaltungsziele nicht direkt in die Interessenabwägung aufgenommen werden sollen, sondern dass die Erhaltungsziele immer zuerst auf die aktuelle Situation mit den kantonalen und kommunalen Schutzzielen abgestimmt, fachlich überprüft und konkretisiert werden sollen, und dass erst danach eine Interessensabwägung durchgeführt werden kann.[155]

Daraus wurde eine Betrachtung und neue Aufteilung in drei verschiedene ortsbildträchtige Quartiere gebildet, welche auf der gemeinsamen Auswertung des ISOS, des KIGBO und dem Ortsbildinventar der Gemeinde Ingenbohl basieren. Zum einen der «alte Dorfkern», welcher unter die Priorisierung des Schützens und Erhaltens fällt, sozusagen Erhaltungsziel A des ISOS. Zum anderen die

[152] Mündliche Auskunft von der Gemeinde Ingenbohl, vom 09.07.2018.

[153] Vgl. nachfolgend GEMEINDE INGENBOHL-BRUNNEN, Ergänzung Baureglement; GEMEINDE INGENBOHL-BRUNNEN, Erläuterungsbericht Kernzonenplanung.

[154] GEMEINDE INGENBOHL-BRUNNEN, Erläuterungsbericht Kernzonenplanung, S. 13; VLP-ASPAN, ISOS und Verdichtung, S. 12.

[155] GEMEINDE INGENBOHL-BRUNNEN, Erläuterungsbericht Kernzonenplanung, S. 13; gleicher Ansicht ist auch die JUSTIZDIREKTION UR, Verdichtete Bauweise und Denkmalschutz, S. 17.

angrenzenden Quartiere an den «alten Dorfkern», welche von vielen speziellen Einzelbauten geprägt sind, dies mit dem Ziel der Ortsbildverträglichkeit bei Neubauten, jedoch nicht mit einem so strikten Erhaltungs- und Schutzziel wie beim «alten Dorfkern». Schlussendlich wurden noch die Zufahrtsachsen in Richtung Schwyz und Gersau zu jeweils einem Quartier zusammengefasst, dies mit der Bedeutung einer sogenannten «Zugangsallee» zum alten Dorfkern, wobei hier mit den Bauten ein städtebaulich guter Übergang zum Dorfkern zu schaffen ist.[156]

Basierend auf dieser neuen Aufteilung erfolgte die Zuteilung in die jeweiligen Kernzonen K1, K2 und K3 sowie in gewisse Bautypen[157], welche nach der Beurteilung der Inventare einen gewissen zusätzlichen Schutz beanspruchen. Das Baureglement wurde entsprechend der neuen Kernzonen angepasst und umgeschrieben.[158] Geregelt wird in der neuen Kernzonenplanung unter anderem, dass trotz der laufenden Verdichtung und der Annährung and die Maximaldichte, die Anliegen der schützenswerten Ortsbilder eingehalten werden sollen.[159]

Ausserdem hat die Gemeinde Ingenbohl im Auge, den Ortsbildschutzperimeter aufzuheben, da in der kommunalen Bauordnung sowie der neuen Kernzonenplanung die wesentlichen Schutzinstrumente nun verankert sind, was die Erkenntnisse der Auseinandersetzung mit den Inventaren nun rechtsverbindlich umsetzen soll.[160]

Interessant ist zudem das gemäss neuem Art. 6 Abs. 2 der kommunalen Bauordnung, neu das ISOS, das kantonale Ortsbildinventar und weitere Inventare bei Baugesuchen in den Kernzonen nicht mehr nur lediglich zu berücksichtigen, sondern beizuziehen sind. Dies bedeutet, dass der Beachtung des ISOS und der weiteren

[156] Art. 44 Abs. 2 der Baureglementsergänzung der Kernzonenplanung Ingenbohl.

[157] Siehe hierzu im Anhang: Abbildung 2; näheres in: GEMEINDE INGENBOHL-BRUNNEN, Erläuterungsbericht Kernzonenplanung, S. 23.

[158] Vgl. Kernzonenplan Gemeinde Ingenbohl sowie GEMEINDE INGENBOHL-BRUNNEN, Ergänzung Baureglement, S. 6 ff. mit den Art. 45 – 49; GEMEINDE INGENBOHL-BRUNNEN, Erläuterungsbericht Kernzonenplanung, S. 24 ff.

[159] GEMEINDE INGENBOHL-BRUNNEN, Erläuterungsbericht Kernzonenplanung, S. 5.

[160] GEMEINDE INGENBOHL-BRUNNEN, Erläuterungsbericht Kernzonenplanung, S. 19 ff.

Inventare nun bei der nötigen Interessensabwägung mit der inneren Siedlungsentwicklung wesentlich mehr Stellenwert zugesprochen wird, als dies vorher der Fall war.

Aktuell befindet sich die Kernzonenplanung der Gemeinde Ingenbohl im Stadium der zweiten Vorprüfung beim Amt für Raumentwicklung des Kantons Schwyz.[161]

1.5. Fazit

Durch die Berücksichtigung der Schutzziele aller Inventare, insbesondere des ISOS, sowie auch des parallel bestehenden Verdichtungsgrundsatzes auf Stufe Nutzungsplanung in einer Kernzonenplanung, erfassend den geschützten Dorfkern mit angrenzenden Quartieren, löst sich die Gemeinde Ingenbohl meiner Meinung nach zu Recht von der sonstig lediglich projektbezogenen Interessenabwägung. Durch das Zusammenfassen der diversen Interessen (Verdichtung, Inventare, etc.) in einer einzelnen Planungsgrundlage entfällt die aufwendige rein projektbezogene Recherche nach einzuhaltenden Inventaren mit Vorschriften bei einem Bauprojekt. Gleichzeitig schafft der Kernzonenplan für die Eigentümer und Bauherren eine wichtige Planungs- und Rechtssicherheit. Die berücksichtigten Interessen sind so auch für alle verständlicher.[162] Bei den Baugesuchen muss so zwar weiterhin eine Interessensabwägung erfolgen, wobei zumindest die Grundsätze dafür bereits in der Kernzonenplanung vorgegeben sind.

[161] Schriftliche Auskunft von Beat Schuler, Leiter Bau und Liegenschaften der Gemeindeverwaltung Ingenbohl, vom 06.07.2018.

[162] Gleicher Meinung: VLP-ASPAN, Arbeitshilfe, S. 23.

2. Gemeinde Ernen (VS) im Landschaftspark Binnthal

2.1. Ausgangssituation[163]

Ernen, das kleine Bergdorf auf 1'200 m. ü. M. mit 530 Einwohnern[164], liegt im Goms, mitten im Binntal im Kanton Wallis, auf einer Hangterrasse mit einer wunderschönen Aussicht über den Talkessel von Fiesch. Sein besonderes Merkmal ist der Dorfplatz, welcher bereits im 16./17. Jahrhunderts in seiner jetzigen Form dort gestanden hat. Die traditionellen Wohnhäuser aus dem 15. bis 18. Jahrhundert sind im Block- und Steinbau gebaut worden und haben eine besondere architektonische Qualität.
Ab Mitte der Siebzigerjahre erlebte Ernen einen grossen Bauschub, was mit den verschiedenen Feriensiedlungen zu tun hatte, welche abseits des Dorfes geschaffen wurden.

2.2. ISOS-Schutzhinweise und die Umsetzung des ISOS in der kommunalen Bauordnung

Aufgeteilt wurde die Gemeinde Ernen im ISOS des Kantons Wallis[165] in ein zentrales Gebiet G1, welches aus dem Dorfkern mit den besonderen stattlichen Häusern, Plätzen und Gassen besteht, was dem Erhaltungsziel A entspricht. Daneben findet man die Umgebungszone U-Zo I, welche nordwestlich in einem Halbkreis um den Dorfkern mit Gärten und Obstbäumen führt, und die Umgebungsrichtung U-Ri II mit fruchtbarem Kulturland, die beide unter das Erhaltungsziel a fallen. Südöstlich des Dorfkerns liegt die Umgebungszone U-Zo III, welche die Ortserweiterung Richtung Mühlebach darstellt und unter das Erhaltungsziel b fällt.

Das ISOS des Kantons Wallis empfiehlt, dass der Bau von Ferienhäusern einzuschränken ist und die überdimensionierten Bauzonen zu verkleinern sind, damit dieses besondere Ortsbild weiterhin genügend geschützt werden kann. Es soll eine Zersiedelung am Hang von Ernen vermieden werden. Durch die spezielle Lage

[163] Nachfolgend: <www.ernen.ch => Gemeinde => Portrait> (Stand: 15.06.2017; FLÜCKIGER – SEILER ROLAND / MUTTER BENNO: Ernen und Umgebung, Bern 1995, S. 10 ff.

[164] <www.ernen.ch => Gemeinde => Portrait> (Stand: 15.06.2017).

[165] In Kraft getreten im Jahre 2004; sie hierzu im Anhang, Abbildung 3.

und die wunderschöne Silhouette mit dem Kirchturm sei die Lagequalität als hoch einzustufen. Auch die räumliche Qualität sei sehr besonders dank dem einzigartigen Dorfplatz und den vielen kleinen Gassen zwischen den alten traditionellen Walliser-Holzhäuser.

Gemäss Art. 30 lit. c des Bau- und Zonenreglements Ernen sind die Erhaltung und eine schonende Nutzung zu gewährleisten. Ausserdem ist festgehalten, dass bei einer ISOS-Baugruppe, welche unter das Erhaltungsziel A fällt, immer eine Stellungnahme der kantonalen Dienststelle für Hochbau, Denkmalpflege und Archäologie einzuholen ist.

2.3. Spezielles

1979 würdigte der Schweizerische Heimatschutz die damaligen Bemühungen der Gemeinde- und Kantonsbehörden im Bereich des Ortsbildschutzes von Ernen und verlieh dem Dorf den Wakker-Preis[166].

2.4. Würdigung des ISOS und der Verdichtung bei der Umsetzung[167]

Der Kanton Wallis hat in Zusammenarbeit mit dem Bund das Modellvorhaben «Siedlungsentwicklung nach innen (Landschaftspark Binnthal) – Qualitätsvolle Verdichtung im ländlichen Raum» geschaffen. In erster Linie stellt dieses Modellvorhaben einen behördenverbindlichen interkommunalen Richtplan gemäss Art. 20 kRPG-VS dar, welcher die Festlegungen des kantonalen Raumplanungsgesetzes in Bezug auf die gewünschte Fortentwicklung in den nächsten 30 Jahren präzisiert und ergänzt. Die Hauptfrage, welche in diesem Rahmen gestellt wurde, ist, wie die Innenentwicklung in einem Raum ohne grosses Wachstum und mit Bauzonen, welche oftmals im höchsten ISOS-Erhaltungsziel liegen, umgesetzt werden kann.

Grundsätzlich unterliegen diesem Modellvorhaben zwei Ideen resp. Umsetzungsvorschläge. Zum einen sollen ISOS-Umgebungen mit dem höchsten Erhaltungsziel a zu Freihalteflächen werden, sofern diese noch unbebaut sind. Zum anderen geht

[166] Siehe auch <www.heimatschutz.ch => Auszeichnungen => Wakkerpreis>.

[167] Vgl. nachfolgend PETERSEN PALLE, Potenzialalarm und chancenreich, in: Hochparterre 08/17; Bau- und Zonenreglement der Gemeinde Ernen; KANTON WALLIS, Richtplantext.

man davon aus, dass die Textur des Ortskerns als Vorbild für das Weiterbauen der nahen Umgebung dienen soll.[168] Am Beispiel von Ernen soll so weiterhin eher locker um den Gemeinschaftsraum des Dorfkerns weitergebaut werden, dies jedoch mit der Orientierung der Siedlungsentwicklung nach innen sowie der Festlegung von Nahverdichtungsgebieten.[169] Das Zentrum der Gemeinde Ernen wird auch als elementares Ortsbild, welches unter das Erhaltungsziel A fällt, beurteilt und festgelegt.

Interessant an der Umsetzung der Siedlungsentwicklung nach innen in diesem Modellvorhaben ist ausserdem, dass nicht nur die ISOS-Schutzziele beachtet werden, sondern auch dem Schutz von Landschaft und Landwirtschaft, was das Binnthal ausmacht, Rechnung getragen wird.[170] So ist es der Fall, dass z. B. die Landschaft am Fusse des Mosshubels bei Ernen als Biotop ausgearbeitet werden soll, um dem hohen Naturwert Rechnung zu tragen.

2.5. Fazit

Die Gemeinde Ernen resp. das Modellvorhaben «Landschaftspark Binnthal» hat im Zusammenhang mit der Siedlungsentwicklung nach innen und dem ISOS sowie zusätzlich dem Landschaftsschutz einen sehr interessanten Lösungsansatz für ländliche Regionen aufgezeigt. Durch die sehr ländliche Umgebung ist der Drang einer Siedlungsentwicklung nach innen nicht so gross wie in einer Stadt oder einem verstädterten Dorf mit ständigem Zuwachs. Trotz allem wird immer wieder gebaut, was gut durchdacht und geplant werden sollte, um das Orts- und Landschaftsbild nicht zu beeinträchtigen.

Aus diesem Grund finde ich den Ansatz, dass das schützenswerte Ortsbild und dessen Struktur nach aussen weitergetragen wird, richtungsweisend und dabei auch praktisch vollziehbar. Die Qualitäten der Umgebung und des wunderschönen Ortsbildes von Ernen werden dabei gewahrt.

---

[168] KANTON WALLIS: Richtplantext, S. 21.

[169] Siehe hierzu die Entwicklung des Richtplans im Anhang: Abbildung 4 und 5.

[170] KANTON WALLIS: Kantonales Raumentwicklungskonzept, Sitten 2014, S. 6 und S. 14 ff.; KANTON WALLIS: Richtplantext, S. 33 ff.

3. Gemeinde Interlaken (BE)

3.1. Ausgangssituation[171]

Interlaken ist ein international bekannter Kurort und Ferienort, sowohl im Winter wie auch im Sommer, zwischen dem Brienzer- und dem Thunersee im Kanton Bern. Das verstädterte Dorf zeichnet sich durch die vielen Hotelbauten aus der Blütezeit des Tourismus um 1900 und dem Ausblick auf das Dreigestirn Eiger, Mönch und Jungfrau.

3.2. ISOS-Schutzhinweise und die Umsetzung des ISOS[172] in der kommunalen Bauordnung

Das ISOS des Kantons Bern Band 8.1[173] teilt das Zentrum von Interlaken in die Gebiete G1, mit vielen alten schönen Hotels und einer Flanierallee, und G2, mit repräsentativ gestalteten Geschäftshäusern und Hotels und wenigen Neubauten, ein, welche beide unter das Erhaltungsziel A fallen. Auffallend ist auch, dass durchweg in der Gemeinde Interlaken viele schützenswerte Einzelelemente E aufzufinden sind, welche allesamt wie bereits zuvor[174] erläutert, unter die Schutzkategorie A fallen. Die Umgebungszone U-Zo I, süd-östlich des Gebietes G2, stellt das Herz des Kurortes Interlaken dar und unterliegt einem absoluten Bauverbot, weshalb es unter das Erhaltungsziel a fällt.[175]

Das ISOS empfiehlt, dass man alle Bauten, insbesondere diese aus der Früh- und Blütezeit des Tourismus, im Detail immer wieder sehr gut pflegt. Ausserdem soll man von einer Erweiterung der bestehenden Sportanlage in der U-Zo I absehen und das Hintergelände der Hotelmeilen für die Öffentlichkeit besser zugänglich machen.

[171] Basierend auf dem ISOS, Kt. BE 8.1, S. 177 ff.; <www.interlaken.ch>.

[172] Umfassend hierzu siehe auch EDI, ISOS Kt. BE 8.1, S. 177 ff.

[173] Über die Orte im Berner Oberland, Buchstaben A-K, in Kraft getreten im Herbst 2007.

[174] Vgl. Kapitel III.2.2.

[175] Siehe hierzu im Anhang, Abbildung 6.

Alles in allem bewertet das ISOS die Lagequalität von Interlaken als gut, obwohl die historischen Ortsteile weitgehend bebaut wurden. Die räumliche Qualität wurde als hoch eingeschätzt, dies insbesondere aufgrund des Zusammenspiels zwischen Hotels, Wohn- und Geschäftshäusern und den verschiedenen Grössen von Bauten. Besonders ist die architekturhistorische Qualität von Interlaken auch dank des Klosters und der verschiedenen historischen Luxushotels.

Gemäss Art. 511 Abs. 1 Gemeindebaureglements[176] soll die Erhaltung und behutsame Erneuerung von schützenswerten Ortsbilder durch die Ortsgestaltung bewirkt werden. Was so viel heisst wie, dass die Erhaltung der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz, welche unter das Erhaltungsziel A fallen, sozusagen Pflicht ist.

3.3. Bauvorhaben im Areal «Bleikimatte»

Es sollte eine Wohn- und Gewerbeüberbauung auf der «Bleikimatte» realisiert werden. Vorhaben war, dass diese Überbauung sowohl in städtebaulicher wie auch in architektonischer Hinsicht überzeugt und die verschiedenen Schutzobjekte qualitätvoll gesichert werden. Auf Basis des Bauprojekts wurde eine Zonenplanänderung ausgearbeitet.

Die «Bleikimatte» befindet sich im erwähnten Gebiet G2, welches unter das höchste Erhaltungsziel A fällt. Ausserdem fällt sie unter den Ortsbildgestaltungsbereich und grenzt an historische Baugruppen sowie an eine geschützte Baumgruppe an. Zu Beginn der Planung fiel die «Bleikimatte» noch unter die Mischzone K (Kernzone), welche ausschliesslich Bauten und Anlagen erlaubt, die den Charakter der Kernzone nicht beeinträchtigen.

[176] Gemeindebaureglement (GBR) der Einwohnergemeinde Interlaken vom März 2015.

3.4. Würdigung des ISOS und der Verdichtung bei der Umsetzung eines Bauvorhabens[177]

Im Rahmen des Projekts «Bleikimatte» wurde auf eines Basis Überbauungskonzeptes die Überbauungsordnung «Bleikimatte» mit Zonenplanänderung geschaffen. In dieser Überbauungsordnung sollen die zukünftigen Entwicklungen dieses Areals grundeigentümerverbindlich geregelt werden. Gemäss der Projektleitung «Bleikimatte» soll die nun folgende weitere «Entwicklung der Schnittstelle zwischen Zentrum und Quartieren» durch die Überbauung der «Bleikimatte» «wichtige Impulse» bekommen.[178]

Im Bereich der «Bleikimatte» ist der Baustil sehr heterogen, was in diesem Zusammenhang als «urbane Qualität» wahrgenommen wird und auch dementsprechend weitergeführt werden soll.[179] Zusätzlich ist es das Ziel, die bestehenden Freiräume im Umfeld durch Gassen sowie Strassen weiterhin fortzuführen, da dies den Raum erlebbarer macht und dementsprechend eine höhere Qualität verspricht.
Da die geschützte Baumgruppe im Bauperimeter liegt, muss nach einer angemessenen ökologischen Ersatzstelle gesucht werden.

Im Verlaufe des Projektes wurde klar, dass rein moderne Sockelgebäude mit vier Geschossen nicht in die Umgebung passen und ortsfremd wirken, weshalb nach weiteren Lösungen gesucht werden musste. In einem zweiten Schritt wurden weitere Varianten aufgeführt, bis klar wurde, dass das Gebäue in einem kleineren Volumen gebaut werden muss und die Stockwerkhöhen sich unterscheiden müssen, um den Ortsbildcharakter zu unterstützen.

[177] Nachfolgend EINWOHNERGEMEINDE INTERLAKEN / OLUS AG, Schlussbericht; EINWOHNERGEMEINDE INTERLAKEN, Überbauungsordnung Nr. 22 «Bleikimatte» mit Zonenplan- und Baulinienplanänderung - Erläuterungsbericht, Juli 2017; EINWOHNERGEMEINDE INTERLAKEN, Überbauungsordnung Nr. 22 «Bleikimatte» mit Zonenplanänderung – Mitwirkungsbericht, Dezember 2016.

[178] EINWOHNERGMEINDE INTERLAKEN / OLUS AG, Schlussbericht, S. 21.

[179] EINWOHNERGEMEINDE INTERLAKEN / OLUS AG, Schlussbericht, S. 20.

Am Schluss des Planungsprojektes kam eine Gebäudeaufteilung[180] zustande, welche drei Gebäude umfasst, die durch deren Anordnung eine weitergehende Offenheit garantiert. Das klassisch-städtische Gebäude «nord» begrenzt sozusagen das neue Areal mit dem Rücken zur Strasse. Auf der anderen Seite ergibt sich so Freiraum bis zu den modernen Gebäuden 2 («süd») und 3 (hervorgebautes «einstöckiges Sockelgebäude»), welche den Raum offen gestalten und nicht weiter einengen. Von der Architektur her sind diese drei Gebäude so unterschiedlich gestaltet, dass die Heterogenität der Umgebung wiederspiegelt werden kann. Ausserdem hat es genügend Platz und Aussenräume zwischen den Gebäuden, was der bisherigen offenen Raumgestaltung des Umfeldes entspricht.

Auf der Basis dieses Projekts wurde anschliessend eine Zonenplanänderung[181] basierend auf der grundeigentümerverbindlichen Überbauungsordnung Nr. 22 gemäss Art. 88 BauG BE mit Zonenplanänderung erarbeitet, welche die «Bleikimatte» umfasst. Die Vorgaben der Überbauungsordnung Nr. 22 wurden bewusst eng gefasst, um keinen weiteren Spielraum neben der optimalen Planung zuzulassen, damit die Wahrung der in der Umgebung stehenden schützenswerten Ortsbilder, was im Verlaufe des Projektes beachtet wurde, weiterhin gewährleistet werden kann.[182]

Zudem wurde festgelegt, dass die geschützte Baumgruppe zwar entfernt werden darf, jedoch durch mindestens sechs Jungbäume am neu festgesetzten Ort zu ersetzen ist.[183]

[180] Siehe hierzu im Anhang, Abbildung 7.

[181] Siehe hierzu im Anhang, Abbildung 8.

[182] EINWOHNERGEMEINDE INTERLAKEN, Erläuterungsbericht, S. 27.

[183] Art. 17 Überbauungsvorschriften «Bleikimatte».

3.5. Fazit

An diesem Praxisbeispiel Interlaken sieht man sehr gut, wie kompliziert sich eine Berücksichtigung sowohl des ISOS wie auch des Verdichtungsgrundsatzes gestalten kann, wenn, nicht wie am Beispiel der Gemeinde Ingenbohl[184] angestrebt ist, diese beiden Interessen nicht bereits vorgängig in die Zonenplanung miteinbezogen worden sind. In Interlaken musste so aufgrund eines einzelnen Bauvorhabens der Zonenplan geändert werden. Wenn man dies bei jedem einzeln Projekt machen würde, kann dies wiederum zu einer Zerstückelung des Gebiets und keiner einheitlichen und qualitätsvollen Planung führen.

Durch das eingeschossige Sockelgebäude wurde die Offenheit des Umfelds gewahrt. Das Gebäude «süd» erscheint aufgrund des Sockelgeschosses wesentlich weniger hoch. Die Grundstruktur der Umgebung der «Bleikimatte» mit den offenen Strassen und Gassen fliesst so in das verdichtete Neuquartier «Bleikimatte» hinein.

[184] Siehe Kapitel V.1.

VI. Lösungsvorschläge beim Umgang mit der Siedlungsentwicklung nach innen und dem ISOS

In den nachfolgenden Kapiteln wird zuallererst auf den meiner Meinung nach nötigen individuellen Umgang mit den Grundsätzen der Siedlungsentwicklung nach innen und des ISOS eingegangen. Darauf basierend empfehle ich die Durchführung und Beachtung einzelner Themen und Bereiche um eine qualitätsvolle und zufriedenstellende Siedlungsentwicklung nach innen in Zusammenarbeit mit geschützten Ortsbildern zu vollziehen.

1. Individueller Umgang mit der Schutzwirkung des ISOS beim Zusammentreffen mit dem Verdichtungsgrundsatz

Meiner Meinung nach einer der elementarsten Grundsätze in diesem Zusammenhang ist, dass jeder Kanton resp. sogar jede Gemeinde differenziert mit dieser Problematik umzugehen hat.[185] Diesen differenzierten Umgang mit dem ISOS und der Siedlungsentwicklung nach innen in verschiedenen Gemeinden sieht man auch bei den aufgeführten Beispielen im vorhergehenden Kapitel.

Dies ist einer der elementarsten und wichtigsten Wege, um das ISOS sowie auch die Siedlungsentwicklung nach innen für alle Beteiligten zufriedenstellend durchzusetzen. Jede Region hat seine eigenen Tücken, seine eigenen Schutzverständnisse sowie seine eigenen Ortsbilder. Schlussendlich hat jedes Dorf seine eigenen Geschichten mit eigenen geschichtsträchtigen Ortsbildern, Landschaften und laufenden Entwicklungen, auf welche Rücksicht genommen werden sollte. Und genau diese je eigene Betrachtung der Qualität des eigenen Ortsbildes ist wichtig, denn schlussendlich bietet das ISOS vor allem die Möglichkeit, die Entstehung und Bedeutung eines Ortes besser zu verstehen.[186]

Einen gesamtschweizerischen Vorschlag zum Umgang mit dieser Thematik scheint meiner Meinung nach aus diesem Grund schlichtweg unmöglich und auch nicht zufriedenstellend. Durch einen rein gesamtschweizerischen Umgang

[185] Gleicher Meinung ist auch ARE Zürich, Leitfaden.

[186] VLP-ASPAN, Arbeitshilfe, S. 42.

würden vor allem die Ziele der Erhaltung der schützenswerten Ortsbilder nicht genügend regional und bezüglich der einzelnen Orte spezifisch eingehalten, sondern es würde lediglich die Förderung eines einheitlichen Gesamtbilds der Schweiz in Betracht gezogen. Eine derartige Standardisierung dürfen wir uns im Interesse der Schweiz mit seinen verschiedenen regionalen Kulturen und Ortsbildern schlichtweg nicht erlauben. Denn eben solche Unterschiede[187] machen das Gesamtbild der Schweiz zu etwas Besonderem.

Basierend auf diesem individuellen Ansatz schlage ich vor, dass die Gemeinden sich als erstes ein Bild über das aktuelle Ortsbild für sich und die momentane Wahrnehmung und Durchsetzung des ISOS verschaffen. In einem weiteren Schritt sollten dann, wie auch im Beispiel der Gemeinde Ingenbohl[188] ersichtlich, auch die kantonalen und kommunalen Inventare mitberücksichtigt werden. In der Folge sollten die Gemeinden individuell entscheiden können, wie sie weiter vorgehen möchten und was ihre Grundsätze und Prioritäten im Zusammenhang mit der Wahrung ihres Ortsbildes und einer allfälligen Siedlungsentwicklung nach innen sind.

2. Neueinteilung von Zonen basierend auf den verschiedenen Inventaren

Wie anhand des Beispiels der Gemeinde Ingenbohl[189] gezeigt, ist eine Möglichkeit die direkte Einbeziehung des ISOS und der weiteren kantonalen und kommunalen Inventare in die Kernzonenplanung. Dabei sollen die jeweiligen Gemeinden alle relevanten Inventare miteinbeziehen und diese nach dem aktuellen Siedlungs- und Entwicklungsstand neu bewerten und darauf basierend die Zonenaufteilung neu gestalten. Durch diese bereits im Voraus differenzierte Betrachtung und Vergleichung der verschiedenen Inventare und der darauffolgenden Bildung differenzierter Zonen ist die Umsetzung der Verdichtung und die Auffindung von Potenzialen für die weitere Verdichtung wesentlich einfacher zu gestalten. Einfacher aus dem Grund, weil somit die Grundeigentümer und Bauherren nicht bei jedem einzelnen

[187] Vgl. zum Beispiel die verschiedenen Arten von Bauernhäusern in der Schweiz.

[188] Siehe Kapitel V.1.

[189] Siehe Kapitel V.1.

Bauvorhaben verschiedene Inventare, Verordnungen und Reglemente beizuziehen haben, um festzustellen, ob ein Schutz besteht und wenn ja in welchem Masse dieser wirkt.

Durch eben diese Aufnahme des Schutzes direkt in die verschiedenen Zonen findet man alle nötigen Informationen zentral gebündelt und kann somit wesentlich einfacher, schneller und strukturierter arbeiten. Dies insbesondere ohne sich dabei im Ausmasse des Schutzes zu irren. Zusätzlich dazu kann die Siedlungsentwicklung nach innen auch am Rande der Ortschaft wesentlich gezielter gesteuert werden.

Dieser Lösungsvorschlag ist insbesondere für bereits dichter besiedelte verstädterte Dörfer und sogar Grossstädte optimal, da dort meist der Überblick nicht sonderlich einfach ist, weil die Inventare oft einen grossen Teil der überbauten Fläche abdecken[190]. Auf Basis dieser neuen Zonenplanung verfügen dann alle Beteiligten über eine für ihre Gemeinde genügende Umsetzung der Siedlungsentwicklung nach innen, ohne hierbei ihr besonderes Ortsbild zu schädigen. Das führt auch unter den Einwohnern der Gemeinden, welchen oft sehr viel an ihrem Ortsbild liegt, zu mehr Zufriedenheit.

3. Weiterführen der Grundstruktur des Ortskerns

Sehr wichtig meiner Meinung nach, um schützenswerte Ortsbilder auch weiterhin zu erhalten, ist, dass man versucht, den schützenswerten Ortskern als nicht eigenartigen Fremdkörper im Innern der Ortschaft dastehen zu lassen. Die Grundstruktur des Ortskerns sollte vielmehr in den angrenzenden verdichteten Quartieren weitergeführt werden. Als Beispiel dazu dient die Gemeinde Ernen im Kanton Wallis.[191]

[190] Vgl. z. B. Kanton Zürich, wo rund 76 % unter ein ISOS-Erhaltungsziel fällt; ARE, ISOS und Verdichtung, S. 7.

[191] Siehe Kapitel V.2.

In diesem Zusammenhang geht es mir hauptsächlich darum, dass meines Erachtens eine gesamthafte, zusammenhängende Struktur einer Ortschaft wesentlich mehr zu einem Ortsbild beiträgt, als nur rein architektonische Auflagen und Anpassungen im Dorfkern. Wichtig erscheint mir vor allem die Beachtung der Gebäudeabstände, Gebäudevolumen und Platzstrukturen des Dorfkerns auch in den unmittelbar angrenzenden verdichteten Quartieren, in welchen jedoch trotzdem dem Verdichtungsgrundsatz qualitätsbezogen durch eine nicht allzu dichte Bauweise Folge geleistet werden kann.

Als Ansatz hierfür würde ich zuerst die bestehende Dichteziffer mit ihrer Wahrnehmung und die bestehenden Freiräume sowie Platzstrukturen erfassen und hierauf bei der weiteren Planung mit entsprechenden Zonenvorschriften berücksichtigen. Dadurch würde das gesamte Siedlungsbild wesentlich schlüssiger und nachvollziehbarer erscheinen, was auch der qualitativen Siedlungsentwicklung nach innen entsprechen sollte.

4. Erstellen regionaler Richtpläne

Ein weiterer wichtiger Ansatz meiner Meinung nach ist das Erstellen von interkommunalen Richtplänen. In den interkommunalen Richtplänen wird die Gestaltung der Landschaft und Dörfer innerhalb einer gewissen Region geregelt und gewissen Grundzügen unterstellt.[192] Dies führt zu einem verbesserten Siedlungsbild, nicht nur regional, sondern in der gesamten Schweiz. Zudem kann so der Zerstörung der Übergänge zwischen einzelnen Siedlungen oder Gemeinden entgegengewirkt werden.

Wie wichtig solche regionalen Richtpläne sein können, zeigt sich meines Erachtens in der ganzen Schweiz, wo oft Bauzonen und Ortskerne nicht mehr siedlungstechnisch einer konkreten Gemeinde zugeteilt werden können, sondern ohne System und Qualität überlappen resp. aneinander angrenzen. Gerade in solchen Fällen müssen die Grundsätze der inneren Verdichtung und gleichzeitig der Berücksichtigung der Schutzinventare in regionalen Richtplänen geregelt werden.

[192] So auch am Beispiel der Gemeinde Ernen ersichtlich.

Ansatz hierbei kann das Beispiel des Landschaftsparks Binnthal[193] sein, in welchem die Grundsätze der Siedlungsentwicklung nach innen mit gleichzeitiger Berücksichtigung der Schutzinventare regional über mehrere Gemeinden festgelegt wurden.

[193] Siehe Kapitel V.2.

VII. Fazit

Mit der nötigen Verdichtung nach innen gemäss RPG-Revision 2014 sind die Kantone verpflichtet worden, über ihre Richtplanung und in Folge dessen mit Berücksichtigung in den Nutzungsplänen, die bestehenden Bauzonen besser und dichter zu nutzen, um eine weitere unkontrollierte Zersiedelung der Landschaft zu verhindern.

Das demgegenüber stehende ISOS legt in seinem Rahmen den Erhalt der schützenswerten Ortsbilder fest. Dabei ist die Verbindlichkeit für den Bund und die Kantone je nach Art der Aufgabenerfüllung unterschiedlich. Bei ihrer Raumplanung mit der Siedlungsentwicklung nach innen haben die Kantone jedoch im Rahmen einer Interessensabwägung auch die Festlegungen des ISOS zu berücksichtigen.

ISOS und Verdichtungsgrundsatz stehen sich nicht nur konträr gegenüber, sondern haben auch Gemeinsamkeiten. Unter anderem haben beide in einem gewissen Masse das Ziel, das Siedlungsbild in der Schweiz angemessen zu gestalten und dabei die Siedlungsqualitäten in der Schweiz zu wahren. Trotz allem kommt es beim Aufeinandertreffen der Siedlungsentwicklung nach innen mit dem ISOS immer wieder zu Herausforderungen, dies vor allem bei der nötigen Interessensabwägung bei der Richtplanung sowie deren Umsetzung in der Nutzungsplanung und gestützt darauf bei konkreten Bauprojekten.

Der Umgang mit dieser Herausforderung kann sehr unterschiedlich sein. Dies zeigt sich anhand der Praxisbeispiele in den Gemeinden Ingenbohl (SZ), Ernen (VS) und Interlaken (BE) mit unterschiedlicher Wahrnehmung des Problems sowie unterschiedlichen Lösungsansätzen.
In der Gemeinde Ingenbohl soll anstelle der bisherigen lediglich projektbezogenen Interessensabwägung eine Kernzonenplanung für das ganze Gemeindegebiet erfolgen. Bereits auf Stufe Nutzungsplan sollen dabei die Verdichtung nach innen einerseits und alle Schutzinventare, inkl. ISOS, andererseits berücksichtigt werden, dies mit verbindlichen Festlegungen der bei Bauprojekten zu berücksichtigenden Grundsätze.

In der Gemeinde Ernen wurde im Rahmen des Projekts «Landschaftspark Binnthal» eine Basis sogar für die regionale Wahrnehmung und Umsetzung der Siedlungsentwicklung nach innen im Zusammenhang mit dem ISOS sowie dem Landschaftsschutz gebildet. Elementar ist hier unter anderem das Weiterführen der Siedlungsstrukturen im geschützten Dorfkern auch in den angrenzenden Zonen sowie der Schutz der unverbauten Freiflächen.
In der Gemeinde Interlaken wurde einzig auf der Basis eines konkreten Bauvorhabens eine Überbauungsordnung als Teilzonenplan erstellt, welcher nur für dieses Gebiet und so nur für das beabsichtigte Projekt eine Interessensabwägung zwischen dem Verdichtungsgrundsatz und dem ISOS vornimmt.

Bei all diesen Praxisbeispielen hat sich gezeigt, dass eine Lösung des Konflikts zwischen der Siedlungsentwicklung nach innen und dem ISOS möglich ist. Elementar hierbei ist jedoch ein individueller Umgang mit der Problematik, dies auf Basis der individuellen Siedlungsstrukturen und -entwicklungen sowie den jedoch noch zu aktualisierenden ISOS-Schutzzielen und deren Umsetzungsmöglichkeiten. Eine gesamtschweizerische Lösung dafür gibt es nicht.

Um diese Herausforderungen zwischen der Siedlungsentwicklung nach innen und dem ISOS angemessen zu lösen, wäre es jedoch generell optimal, wenn bereits in der Nutzungsplanung die einzelnen Zonen neu beurteilt und festgelegt werden, dies bei Berücksichtigung sowohl des Verdichtungsgrundsatzes wie des ISOS und aller weiteren eidgenössischen, kantonalen sowie kommunalen Schutzinventaren. Die Vorschriften im Zusammenhang mit der Siedlungsentwicklung nach innen und den diversen Schutzinventaren würden so für die Allgemeinheit verständlicher, was auch der Planungs- und Rechtssicherheit dient.

Zu empfehlen ist dabei, dass die Grundstrukturen der geschützten Ortskerne in den angrenzenden zu verdichtenden Quartieren berücksichtigt werden, was nicht nur der Aufwertung der geschützten Ortskerne dient, sondern generell zu einem schlüssigeren Siedlungsbild führt.

Mit der Erstellung regionaler Richtpläne sollte der Zerstörung der Übergänge zwischen den Siedlungsgebieten entgegengewirkt werden. Gleichzeitig sollten darin

regional die gewünschten Verdichtungsgebiete und die geschützten Ortsbereiche festgelegt werden, was generell ebenfalls zu einem verbesserten Siedlungsbild führt.

Zusammenfassend zeigt sich, dass es wichtig ist, dass die Herausforderung nicht einheitlich gesamtschweizerisch, sondern individuell kantonal, regional und kommunal bewältigt werden sollte. Ein wichtiger Bestandteil und Wert der Schweiz sind die regional unterschiedlichen Ortsbilder und Kulturen, welche mit den individuellen Umsetzungen der Verdichtung sowie der Erhaltungsziele des ISOS besser gewahrt werden können.

VIII.Anhang

Zur Veranschaulichung der Praxisbeispiele sind hier hilfreiche Pläne und Bilder aufzufinden.

1. Brunnen, Gemeinde Ingenbohl (SZ)

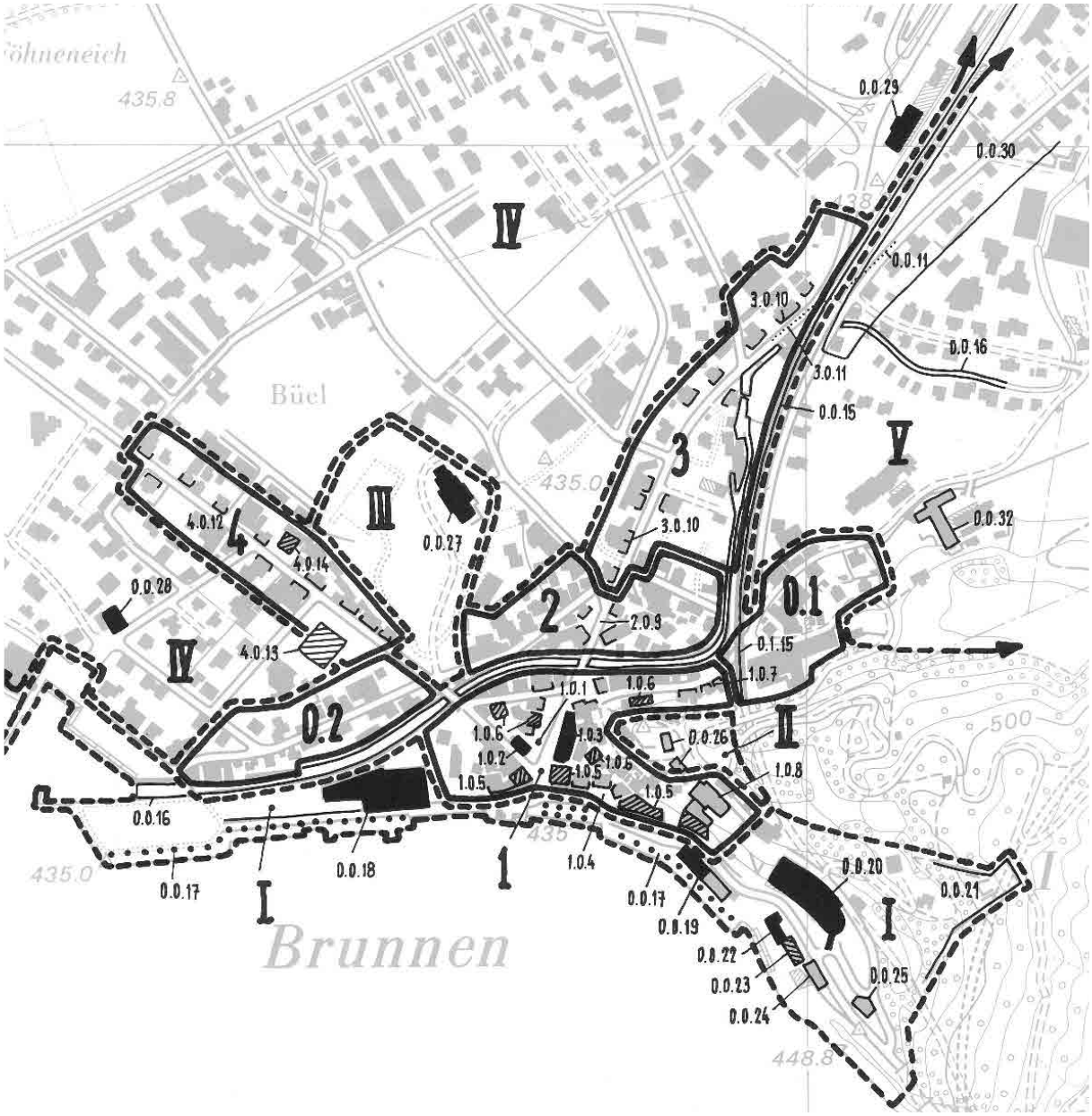

Abbildung 1: Einteilung des ISOS der Gemeinde Ingenbohl.[194]

[194] ISOS des Kantons Schwyz; S. 110.

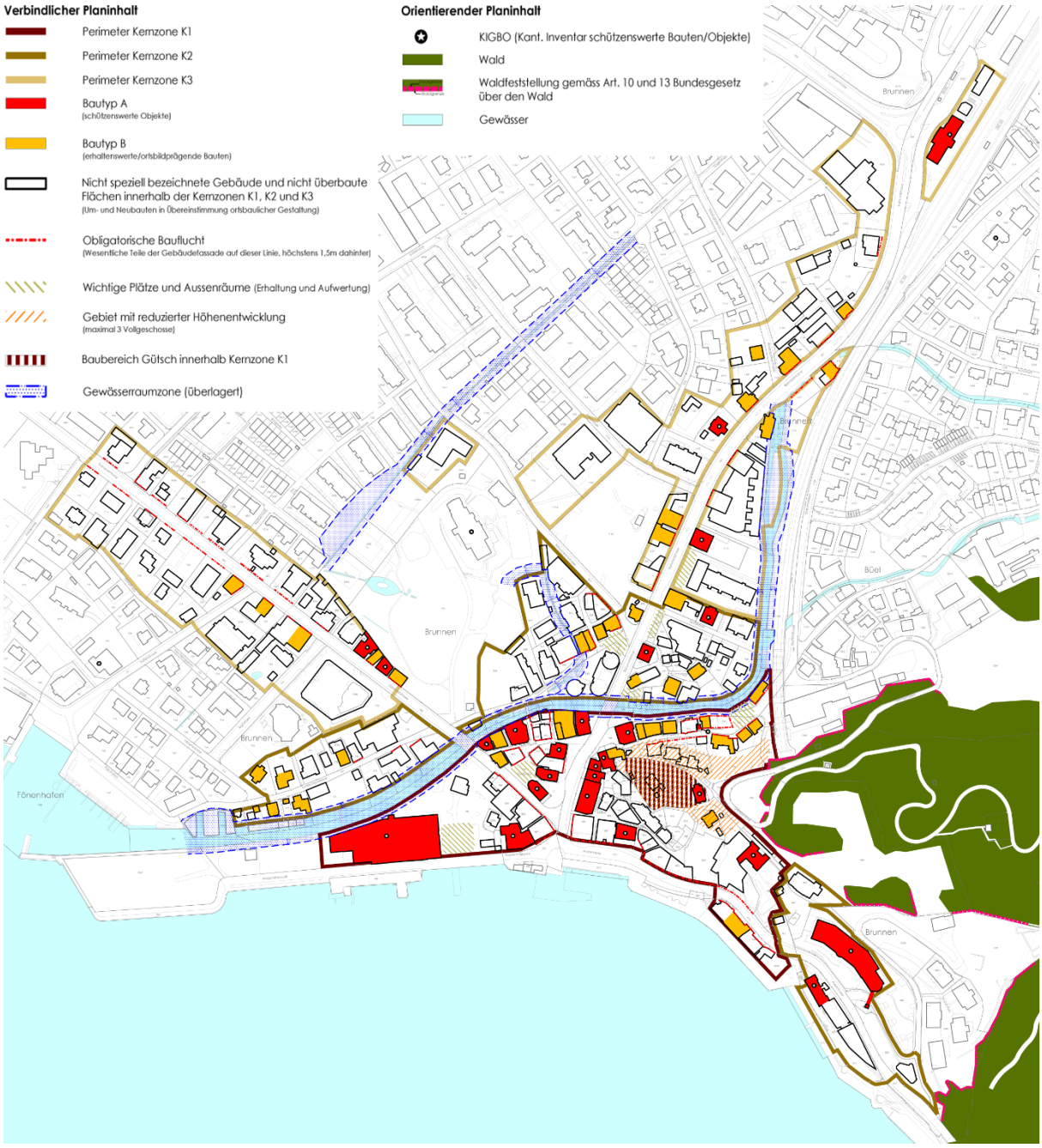

Abbildung 2: Entwurf neuer Kernzonenplan der Gemeinde Ingenbohl.[195]

[195] Aufrufbar unter: <www.brunnen.ch => Aktuelles => Neuigkeiten => 22.05.18 Kernzonenplanung> (Stand: 15.07.2018).

2. Gemeinde Ernen (VS)

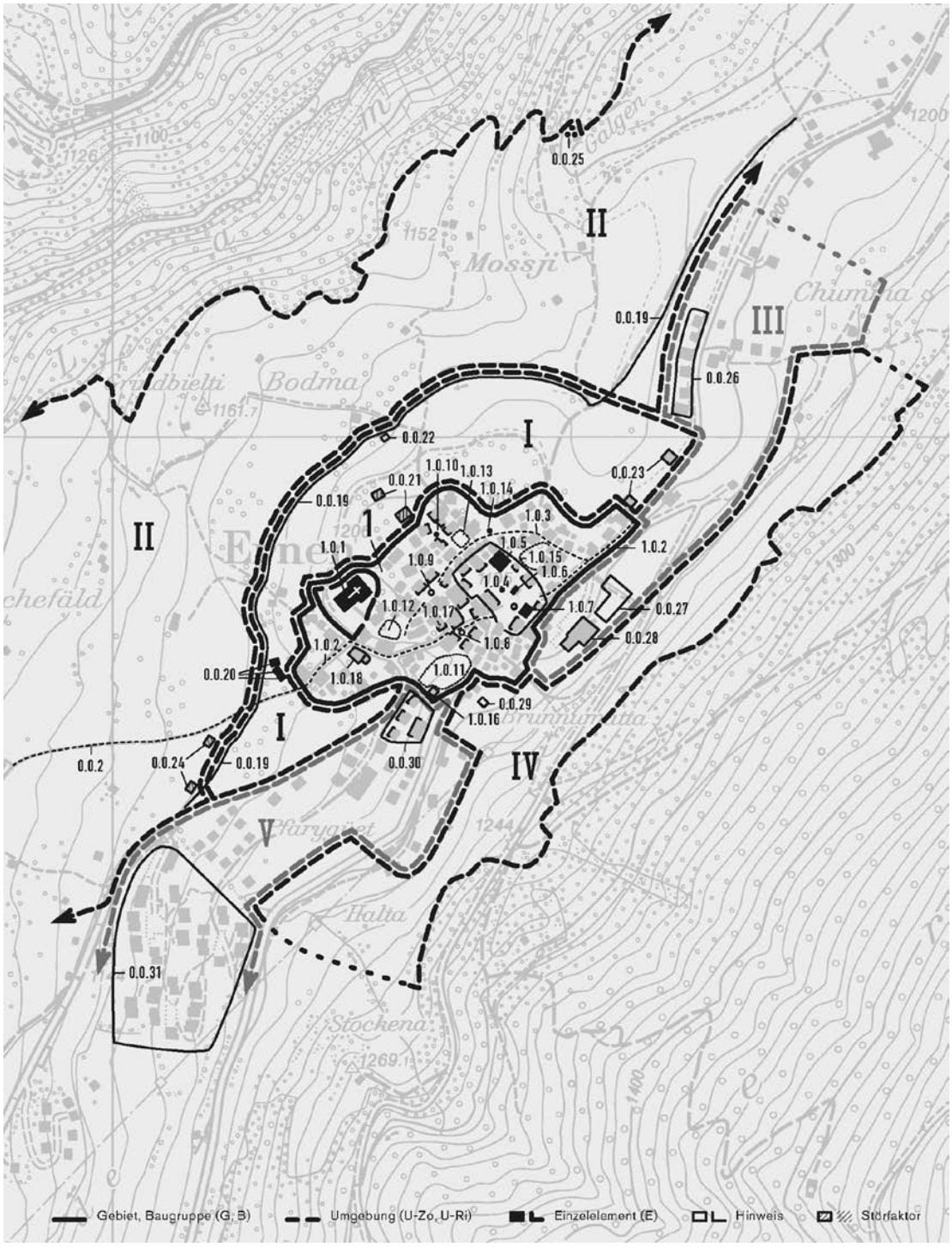

Abbildung 3: Einteilung des ISOS der Gemeinde Ernen.[196]

[196] ISOS des Kantons Wallis, Band 2.1., Oberwallis Orte A-L, S. 198.

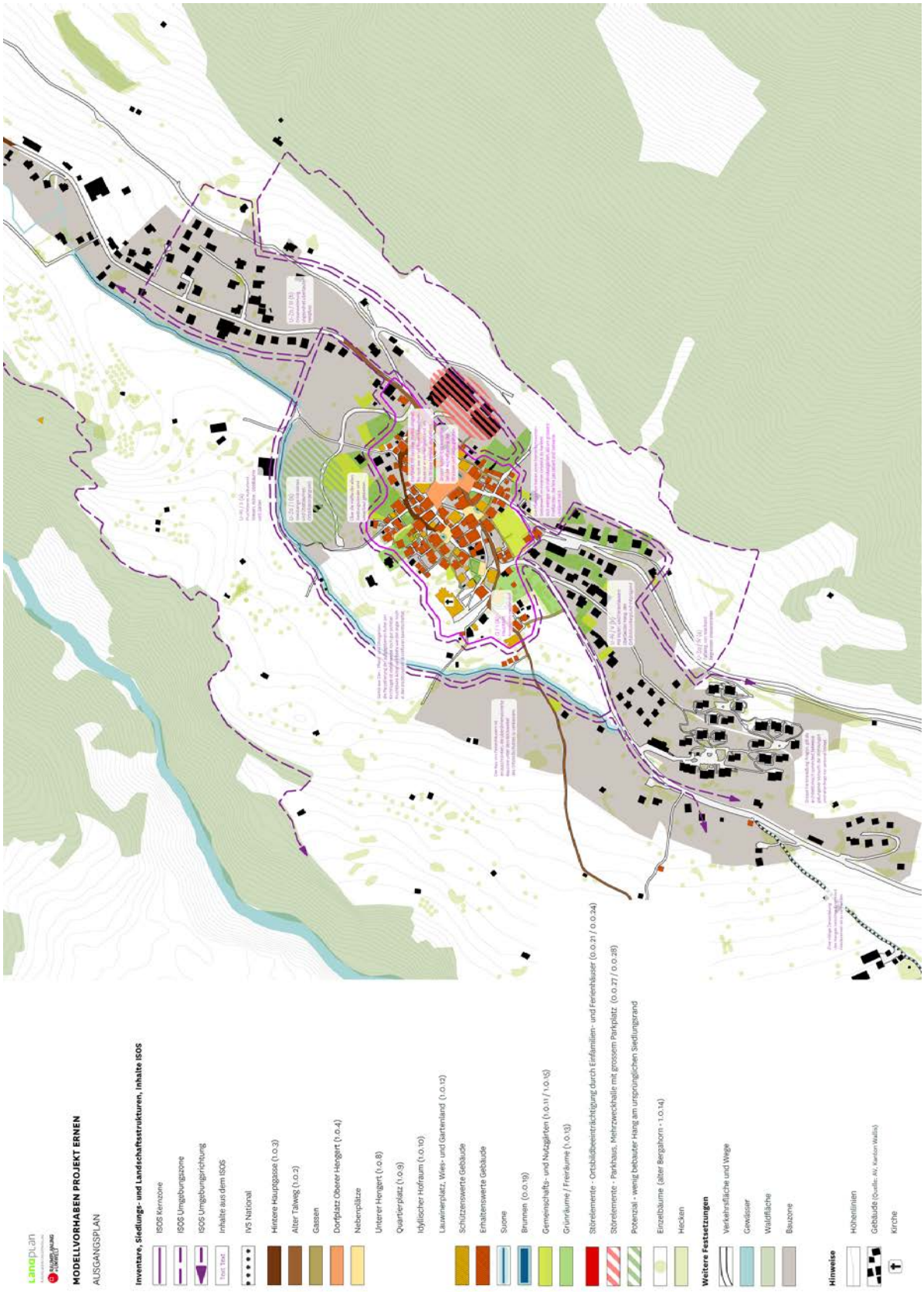

Abbildung 4: Ausgangsplan der Gemeinde Ernen.[197]

[197] Erhalten per Mail von der Gemeinde Ernen am 27.06.2018.

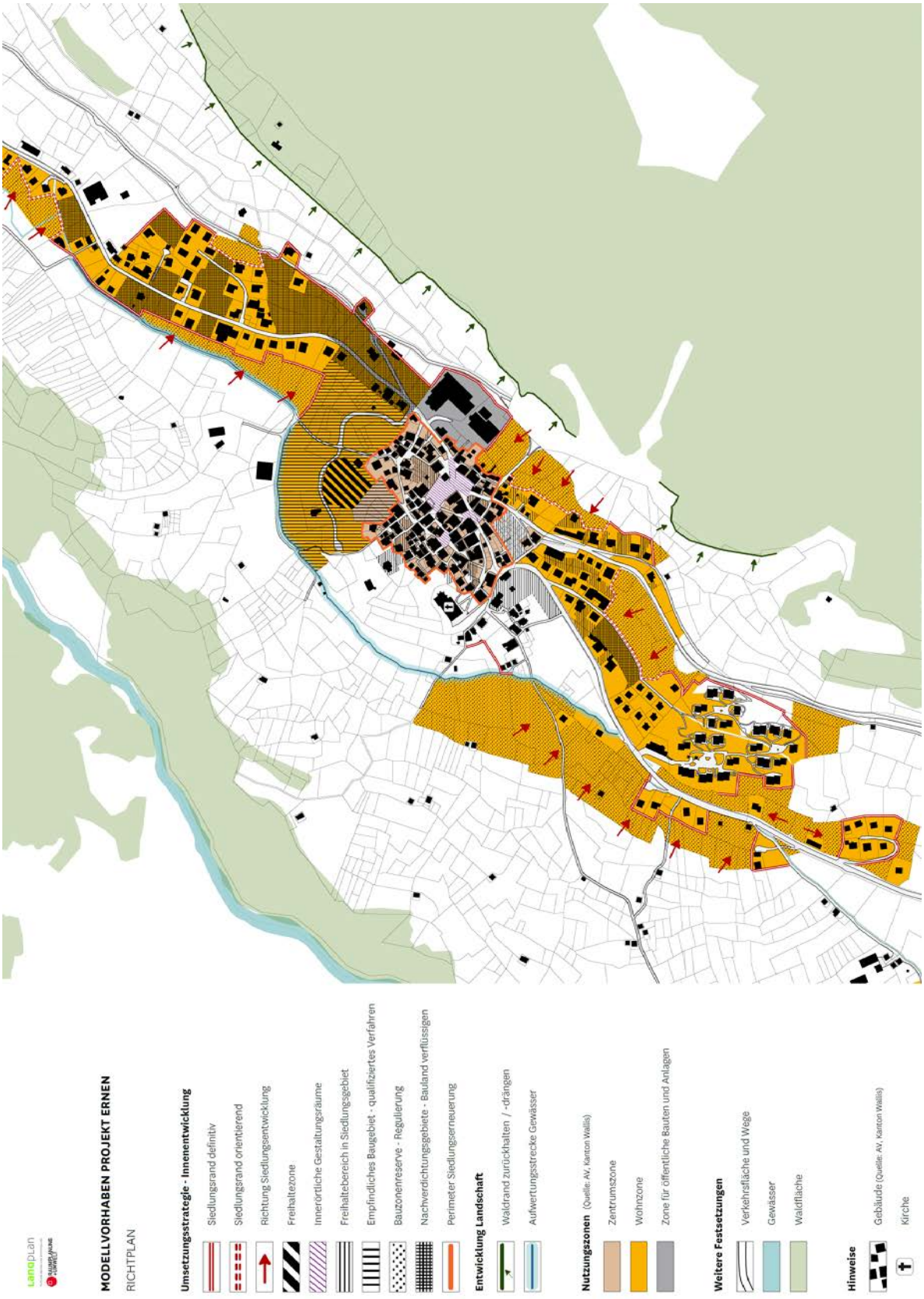

Abbildung 5: Neuer Richtplan der Gemeinde Ernen.[198]

[198] Erhalten per Mail von der Gemeinde Ernen am 27.06.2018.

3. Gemeinde Interlaken (BE)

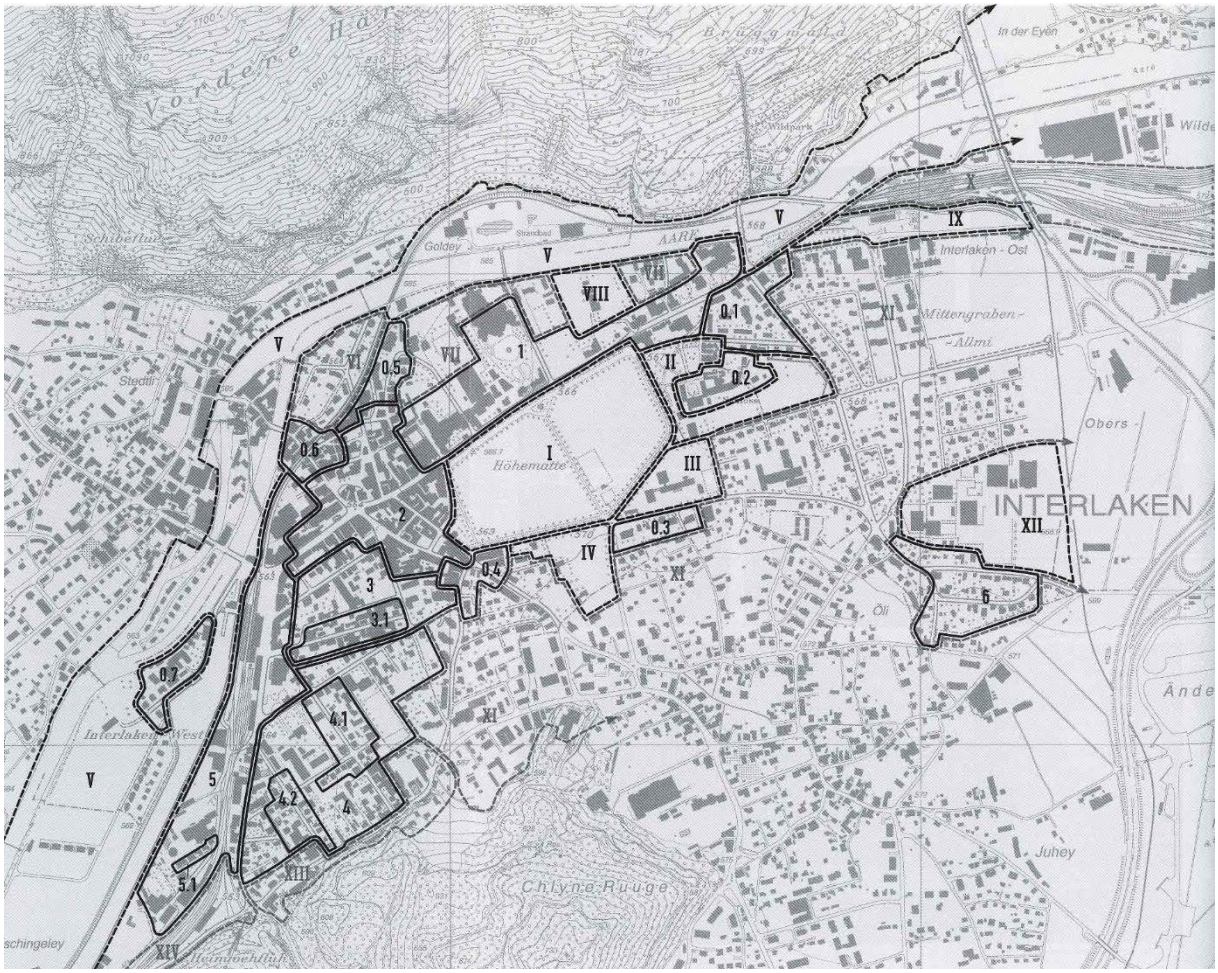

Abbildung 6: Einteilung des ISOS der Gemeinde Interlaken.[199]

[199] ISOS des Kantons Bern, Band 1, Oberland Orte A-K, S. 188.

Abbildung 7: Modellfoto des vorgeschlagenen Bauprojektes «Bleikimatte».[200]

[200] EINWOHNER GEMEINDE INTERLAKEN /OLUS AG, Schlussbericht, S. 34.

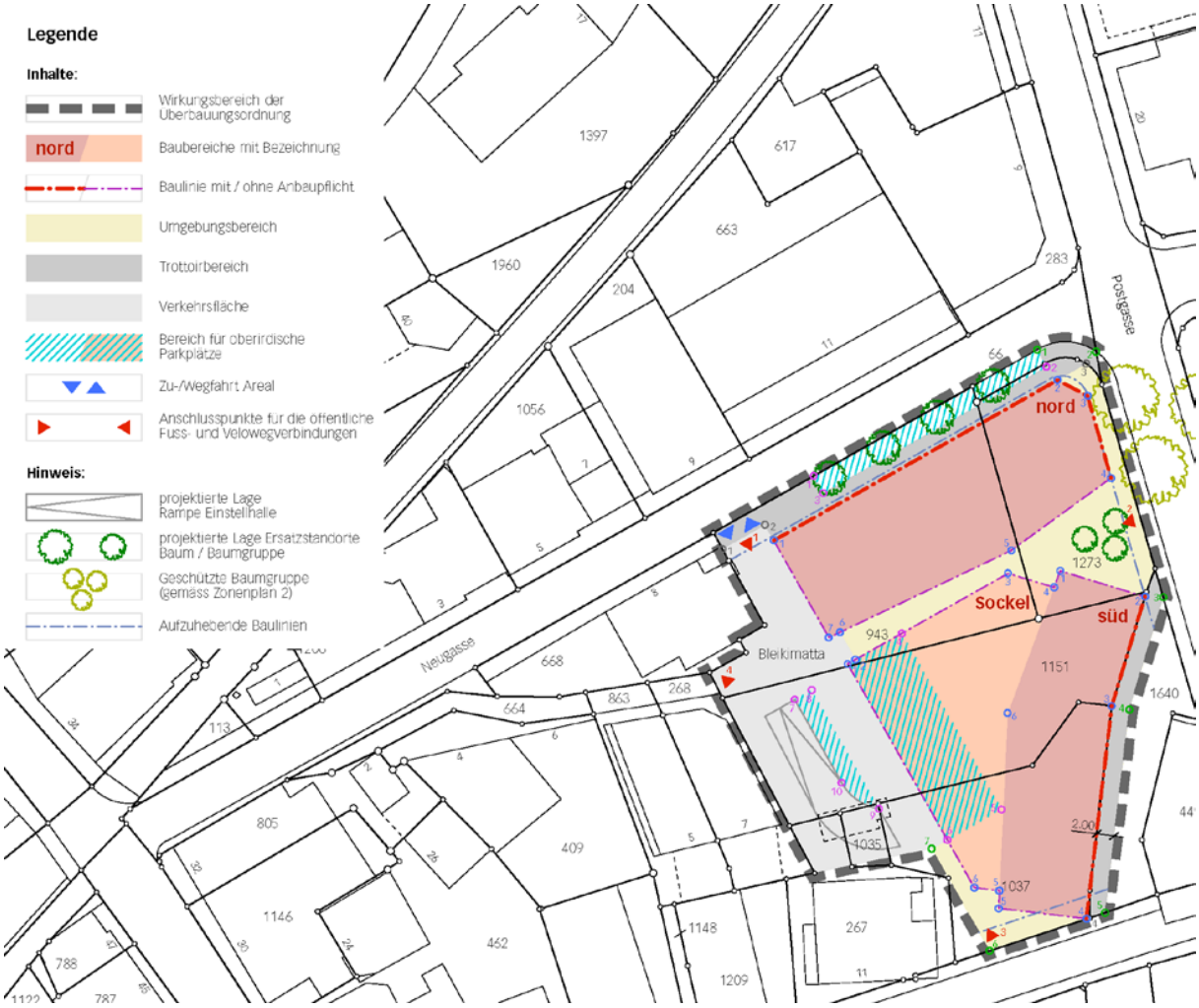

Abbildung 8: Neue Einzonung der «Bleikimatte».[201]

[201] EINWOHNERGEMEINDE INTERLAKEN, Überbauungsordnung Nr. 22 «Bleikimatte», Überbauungsplan 1:500.

IX. Selbstständigkeitserklärung gemäss Art. 42 RSL RW

«Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Quellen benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche gekennzeichnet. Mir ist bekannt, dass andernfalls die Arbeit mit der Note 1 bewertet wird und der Senat gemäss Artikel 36 Absatz 1 Buchstabe r des Gesetzes über die Universität vom 5. September 1996 und Artikel 69 des Statuts der Universität Bern vom 7. Juni 2011 zum Entzug des aufgrund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist. Für die Zwecke der Begutachtung und der Überprüfung der Einhaltung der Selbständigkeitserklärung bzw. der Reglemente betreffend Plagiate erteile ich der Universität Bern das Recht, die dazu erforderlichen Personendaten zu bearbeiten und Nutzungshandlungen vorzunehmen, insbesondere die schriftliche Arbeit zu vervielfältigen und dauerhaft in einer Datenbank zu speichern sowie diese zur Überprüfung von Arbeiten Dritter zu verwenden oder hierzu zur Verfügung zu stellen.»

Datum: _____ Unterschrift: _____