



20. Januar 2026

Massnahmen zur Verbesserung der Anwendung des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS)

Änderung der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS) und der Raumplanungsverordnung (RPV)

Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens

1. Ausgangslage

Das zentrale Element der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG; SR 700) vom 15. Juni 2012 (in Kraft seit 2014) ist die Forderung nach einer hochwertigen Siedlungsentwicklung nach innen, um der weiteren Zersiedlung Einhalt zu gebieten und einen entscheidenden Teil des Bevölkerungs- und Arbeitsplatzwachstums der Schweiz aufzunehmen. Vor allem in urbanen Räumen und in Tourismusgebieten kommt in jüngster Zeit die Herausforderung hinzu, der sich akzentuierenden Wohnungsknappheit zu begegnen. Gleichzeitig führen die Forderung nach einer höheren baulichen und räumlichen Dichte, das Ziel einer hohen Siedlungsqualität sowie weitere vielfältige Ansprüche an die gebaute Umwelt (Klimaschutz, Energie, Biodiversität etc.) zu einer zunehmenden Komplexität der zu berücksichtigenden Regeln, Instrumente und Prozesse.

Das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) stützt sich auf das Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) und bezeichnet gemäss einem einheitlichen Kriterienkatalog Ortsbilder, die aufgrund ihrer baukulturellen Qualitäten national bedeutsam sind. Es hat im heutigen, oben beschriebenen Kontext ein besonderes Gewicht, wobei sich in jüngster Zeit vermehrt Fragen zu seiner Anwendung stellen, vor allem im Zusammenhang mit Wohnungsbauprojekten.

Herausforderungen in der Anwendung ergeben sich insbesondere bei der sogenannten «Direktanwendung» der Bestimmungen über das ISOS, also bei der unmittelbaren Berücksichtigung des ISOS im Rahmen der Erfüllung von Bundesaufgaben. Im Vordergrund stehen dabei bundesrechtliche Bewilligungen im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b NHG, die nicht in direktem Zusammenhang mit der visuellen Erscheinung eines Ortsbilds stehen, wie beispielsweise die Prüfung und Erteilung von gewässerschutzrechtlichen Bewilligungen sowie die Errichtung von unterirdischen Zivilschutzbauten. Bei der Installation von Solaranlagen ergeben sich ähnliche Fragen, was zu einer Rechts- und Planungsunsicherheit führt. Besondere Schwierigkeiten entstehen, wenn die Pflicht zur ISOS-Direktanwendung erst im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens oder gar erst in einem Beschwerdeverfahren erkannt wird.

Die Interpretation der ISOS-Erhaltungsziele und deren sachgerechte Umsetzung kann in der praktischen Anwendung zudem herausfordernd sein. Für eine sachgerechte Berücksichtigung des ISOS in den kantonalen und kommunalen Planungen mangelt es oftmals an konsolidierten Kriterien und Prozessen, namentlich auch bezüglich der stufengerechten und zeitlich angemessenen Interessenabwägung betreffend die Bundesinventare in der Richt- und Nutzungsplanung.

Das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) hat zur Lösung der bestehenden Herausforderungen in Absprache mit dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) zum ISOS und seiner Umsetzung im Zusammenhang mit der hochwertigen Siedlungsentwicklung nach innen einen Runden Tisch organisiert. Die Interdepartementale Arbeitsgruppe Baukultur (IDAG Baukultur) wurde mit dessen Vorbereitung beauftragt. Der «Runde Tisch ISOS» wurde in zwei Etappen durchgeführt und fand am 12. Mai 2025 und am 5. Juni 2025 statt. Vertreterinnen und Vertreter der öffentlichen Hand, des Privatsektors und der Zivilgesellschaft haben in diesem Rahmen gemeinsam breit abgestützte Lösungsvorschläge für konkrete und rasch umsetzbare Massnahmen zur Verbesserung der Anwendung des ISOS erarbeitet. Die Ergebnisse des «Runden Tisches ISOS» wurden in einem Bericht vom 26. Juni 2025 konkretisiert¹. An seiner Sitzung vom 26. September 2025 hat der Bundesrat die zuständigen Departemente beauftragt, die Massnahmen umzusetzen, prioritär jene, die eine Änderung der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS; SR 451.12) sowie der Raumplanungsverordnung (RPV; SR 700.1) umfassen. Die vorliegende Vernehmlassungsvorlage umfasst die Umsetzung dieser Massnahmen.

2. Die Gründe für die Revision

Die grundsätzliche Bedeutung des ISOS als wertvolles Instrument zur Erhaltung der baukulturellen Identität der Schweiz ist unbestritten. Indes bestehen gewisse Anwendungs- und

¹ INTERDEPARTEMENTALE ARBEITSGRUPPE BAUKULTUR, Anwendung des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung ISOS - Bericht zum «Runden Tisch ISOS», Bern, 2025 (abrufbar unter www.isos.ch > Materialien > Berichte).

Verfahrensschwierigkeiten, welche durch die Revision der VISOS und der RPV gelöst werden sollen, ohne den Ortsbildschutz als wichtigen Mechanismus zur Bewahrung von Qualität und Identität unverhältnismässig einzuschränken. Die revidierten Bestimmungen vereinfachen und beschleunigen Prozesse und Verfahren, indem sie der kantonalen und kommunalen Interessenabwägung bei der Anwendung des ISOS mehr Raum geben und den Spielraum für Kantone und Gemeinden besser zur Geltung bringen. Dadurch kann die Rechts- und Planungssicherheit wesentlich verbessert werden. Zudem nimmt die Revision gewisse Tendenzen in der neueren Rechtslehre auf, die in manchen Fällen für eine eingeschränkere, fokussiertere Anwendung der Bestimmungen über das ISOS plädiert.

Die Revision der VISOS sowie der RPV erfüllt zudem die Anliegen verschiedener parlamentarischer Vorstösse zum ISOS: Die Motion 23.3435 Stark «Das Isos soll die bauliche Entwicklung und Verdichtung lenken, aber nicht verhindern» verlangt, dass Gemeinden bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben von den Erhaltungszielen des ISOS im Rahmen einer Interessenabwägung auch beim Vorliegen von nur kantonalen oder kommunalen Interessen abweichen können, was mit der Einführung Artikel 11 Absatz 3 VISOS bestätigt wird. Sodann nimmt die Revision auch gewisse Anliegen von weiteren, zum Zeitpunkt des «Runden Tisches ISOS» von den Räten noch nicht (abschliessend) behandelten Vorstössen zum ISOS auf (Motion 25.3153 Würth «Aufgabenteilung im Bereich Denkmal-, Heimat- und Ortsbildschutz wieder auf den Kerngehalt der NFA I und der Verfassung zurückführen», Motion 25.3491 Gartmann «ISOS blockiert die Schweizer Dorf- und Stadtentwicklung, Kompetenz und Entscheidungsfähigkeit muss zu Gemeinden und Kantonen» sowie Motion 25.4159 Meier «Rechtssicherheit für Fotovoltaik in ISOS-Ortsbildern»).

3. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 9 Abs. 4 E-VISOS

Objekte des ISOS sind die Ortsbilder (Art. 5 Abs. 1 VISOS). Das ISOS schlüsselt jedes Ortsbild in Ortsbildteile auf und teilt letzteren gestützt auf ihre Bewertung Erhaltungsziele zu. Ortsbildteile sind Perimeter innerhalb eines Ortsbilds. Sie können bebaute oder nicht bebaute Bereiche, einzelne Bauten oder Teile von Bauten umfassen. Die Summe der Ortsbildteile bildet das Ortsbild (Art. 5 Abs. 3 VISOS). Artikel 9 VISOS bestimmt die Kriterien für die Bewertung von Ortsbildteilen sowie die Erhaltungsziele. Diese formulieren standardisierte Regeln für das Bewahren und das zukünftige Gestalten. Sie basieren auf dem Erscheinungsbild zum Zeitpunkt der Aufnahmearbeit und dienen dazu, die Qualitäten der Ortsbilder bei künftigen Entwicklungen ungeschmälert zu erhalten, wenn das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt (vgl. Art. 3 Abs. 1 und Art. 6 NHG), jedenfalls aber sie so weit als möglich zu schonen. Zur Unterstützung der Umsetzung formuliert Artikel 24 der Weisungen des Eidgenössischen Departements des Innern über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung ISOS (WISOS)² für jedes Erhaltungsziel «allgemeine Erhaltungshinweise und entsprechende Massnahmen».

Bei der Erfüllung von Bundesaufgaben stellen die ISOS-Erhaltungsziele gestützt auf Artikel 6 Absatz 2 NHG direkt anwendbare rechtsverbindliche Vorgaben dar, von denen ein Abweichen nur in Erwägung gezogen werden darf, wenn gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen. Bei der Erfüllung von kantonalen und

² www.isos.ch > Das ISOS in Kürze > ISOS-Methode.

kommunalen Aufgaben indes entfalten die ISOS-Erhaltungsziele lediglich mittelbare Wirkungen, indem sie bei Planungen, insbesondere in der Richtplanung und in der Nutzungsplanung, zu berücksichtigen sind (Art. 11 VISOS). Grundsätzlich können Kantone und Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben im Rahmen einer planerischen Interessenabwägung von den ISOS-Erhaltungszielen abweichen, sofern diese ergibt, dass regionale oder lokale Interessen höher zu gewichten sind als die nationalen Schutzinteressen (vgl. nunmehr ausdrücklich: Art. 11 Abs. 3 E-VISOS).

Der Bund hat ab 2016 die ursprüngliche Aufnahmemethode (ISOS I) bereinigt und präzisiert, um die Anwendung des Bundesinventars zu vereinfachen³. Die angepasste Methode (ISOS II) ist seit dem 1. Januar 2020 in Kraft. Es stellte sich jedoch heraus, dass der Spielraum bei der Anwendung der Erhaltungsziele weiterhin oft nicht so verstanden wird, wie ihn der Verordnungsgeber intendiert hat. Einerseits eröffnen die allgemein formulierten Erhaltungsziele einen Anwendungsspielraum, der in der Praxis durch einige Betroffene und Behörden als unklar beurteilt wird; andererseits kann ihr strikter Wortlaut den Eindruck erwecken, dass im Rahmen der planerischen Interessenabwägung nicht davon abgewichen werden könne. In der Praxis gestaltet sich die Umsetzung der ISOS-Erhaltungsziele deshalb teilweise herausfordernd.

Die vorgeschlagenen Anpassungen der ISOS-Erhaltungsziele sollen den Spielraum für Kantone und Gemeinden bei der Anwendung des ISOS besser zur Geltung bringen und somit eine einfachere Umsetzung des Bundesinventars gewährleisten, ohne die geltende Schutzwirkung unverhältnismässig einzuschränken. In der vorliegenden Revision von Art. 9 Abs. 4 wurde an der bestehenden Bewertungssystematik festgehalten, da sich letztere im Wesentlichen aus dem Begriff der «ungeschmälerten Erhaltung» gemäss Artikel 6 NHG ergibt⁴. Die *Definitionen* der Erhaltungsziele wurden hingegen zum Teil vereinfacht und offener formuliert. In Anbetracht dieser Umstände lauten die Definitionen der Erhaltungsziele neu folgendermassen:

- *Erhalten der Substanz beziehungsweise der Freifläche*: Erhalten der Substanz bedeutet, alle Bauten, Anlageteile und Freiräume integral zu erhalten und bestehende Beeinträchtigungen zu beseitigen; Erhalten der Freifläche bedeutet, die Beschaffenheit als Kulturland oder als Freiraum sowie die für das Ortsbild wesentliche Vegetation und wesentlichen Altbauten zu erhalten und bestehende Beeinträchtigungen zu beseitigen;
- *Erhalten der Struktur*: Erhalten der Struktur bedeutet, die Anordnung und die Gestalt von Bauten und Freiräumen sowie die für die Struktur wesentlichen Elemente zu erhalten;
- *Erhalten des Charakters*: Erhalten des Charakters bedeutet, eine Durchmischung von Alt- und Neubauten sowie die Elemente zu erhalten, die den ursprünglichen Zweck des Ortsbildteils illustrieren und für dessen Charakter wesentlich sind.

Die obenerwähnten Anpassungen werden sowohl auf die ursprüngliche Methode (ISOS I) als auch auf die angepasste Methode (ISOS II) übertragen. Zudem werden die in Artikel 24 VISOS aufgeführten «allgemeinen Erhaltungshinweise und entsprechenden Massnahmen» dementsprechend angepasst.

Art. 10 Abs. 1^{bis} E-VISOS

Artikel 10 Absatz 1^{bis} E-VISOS bezieht sich auf Fälle, in denen ein Element eines Eingriffs in ein ISOS-Objekt – beispielsweise der Ausbau einer Parkgarage in einem geschützten Ortskern

³ www.isos.ch > Rechtlicher Rahmen > Totalrevision VISOS – Erläuterungen.

⁴ MARTI, Rechtsgutachten zu Fragen im Zusammenhang mit der geplanten Änderung der Aufnahmemethode bei der Revision von Ortsbildaufnahmen im Rahmen des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS), Schaffhausen, 2016, S. 22 (abrufbar unter www.isos.ch > Materialien > Gutachten).

– einer bundesrechtlich geregelten Bewilligung bedarf – beispielsweise einer gewässerschutzrechtlichen Ausnahmegewilligung. In solchen Konstellationen stellt sich die Frage, ob die Erteilung einer solchen Bewilligung in Bezug auf das ISOS als Erfüllung einer Bundesaufgabe gemäss Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b NHG qualifiziert werden kann.

Die Qualifizierung eines Eingriffs als Bundesaufgabe führt zu relativ einschneidenden rechtlichen Konsequenzen. So muss ein solcher Eingriff unter dem Blickwinkel der strengen Voraussetzungen von Artikel 10 Absatz 2 VISOS (bzw. Art. 6 Abs. 2 NHG) geprüft werden. Dies bedeutet zum einen, dass eine Interessenabwägung überhaupt nur dann vorgenommen werden darf, wenn das Eingriffsinteresse zumindest nationale Bedeutung aufweist (qualifizierte Interessenabwägung). Zum anderen müssen in einem solchen Fall die Bestimmungen über das ISOS und die Erhaltungsziele des betroffenen Ortsbildteils unmittelbar zur Anwendung gebracht (sog. «Direktanwendung des ISOS»), nicht nur indirekt berücksichtigt werden (wie bei kantonalen und kommunalen Aufgaben, vgl. Art. 11 Abs. 3 E-VISOS). Zudem findet die obligatorische Begutachtung durch die Eidgenössische Kommission für Denkmalpflege (EKD) und/oder durch die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) Anwendung (Art. 7 Abs. 2 NHG).

Wann eine Erfüllung von Bundesaufgaben im Sinn von Artikel 2 NHG vorliegt, ist im NHG nicht präzise und abschliessend geregelt. Das NHG bedarf in dieser Hinsicht der Auslegung und Konkretisierung, was zu zahlreichen Entscheiden des Bundesgerichts geführt hat. Gemäss Rechtsprechung muss die fragliche Aufgabe bzw. Bewilligung zum einen durch eine genügend konkrete, direkt anwendbare bundesrechtliche Norm im Zuständigkeitsbereich des Bundes geregelt sein. Zum anderen setzt das Bundesgericht einen minimalen funktionalen Bezug zwischen der bundesrechtlichen Norm und dem Schutzzweck voraus: So muss die bundesrechtliche Regelung (zumindest auch) den Schutz von Natur, Landschaft oder Heimat bezwecken, oder der bundesrechtliche Auftrag muss in sich die Gefahr der Beeinträchtigung schützenswerter Natur-, Orts- und Landschaftsbilder bergen⁵.

Dieser Bezug wird indes sehr offen verstanden⁶, weshalb er im Fall von bundesrechtlichen Bewilligungen in der Praxis zunehmend zu stossenden Ergebnissen führt:

So führt die beschriebene Auslegung dazu, dass ein Eingriff integral als Bundesaufgabe qualifiziert werden muss, obwohl der betreffende konkrete Bewilligungsgegenstand *keinerlei Auswirkungen* auf das Ortsbild hat. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn die Ausgestaltung des Untergeschosses eines Gebäudes eine Ausnahmegewilligung für Einbauten unterhalb des mittleren Grundwasserspiegels im Gewässerschutzbereich A_u erfordert (gemäss Anhang 4, Ziff. 211 Abs. 2 der Gewässerschutzverordnung [GSchV; SR 814.201]), dieses Vorhaben aber die äussere, visuelle Gestaltung oder die Massstäblichkeit des Gebäudes nicht beeinflusst und somit keine Auswirkungen auf das Ortsbild hat. Soweit an eine solche Konstellation die oben beschriebenen, strengen Rechtsfolgen geknüpft werden, wird die *ratio legis* bzw. der Schutzzweck des NHG überdehnt: Denn der primäre Zweck des NHG in einer solchen Konstellation besteht im Schutz des Ortsbildes (Art. 1 Bst. a i.V.m. Art. 5 NHG), nicht aber im Gewässerschutz, der durch andere Spezialgesetze und -verordnungen gewährleistet wird.

Im Weiteren besteht gegenwärtig eine erhebliche *Rechtsunsicherheit*. Denn unter der

⁵ BGE 144 II 218 E. 3.2 f., 139 II 271 E. 9.3; BGer 1C_265/2022 vom 23. Mai 2023 E. 3.2; neuerdings auch BGer 1C_730/2024 vom 1. September 2025 E. 3.3. Zur Begründung und zu den Folgen dieser Rechtsprechung vgl. auch MARTI/STUTZ, Gewässerschutz und Ortsbildschutz nach ISOS, Rechtsgutachten z.H. des BAK vom Mai 2024 (abrufbar unter www.isos.ch > Materialien > Gutachten).

⁶ Vgl. für den Bereich des Gewässerschutzes beispielsweise BGer 1C_654/2021 vom 28. November 2022, E. 7.2. (Olten); BGer 1C_482/2012 vom 14. Mai 2014 E. 3.4. ff. (Sarnen I).

geltenden Rechtspraxis kommt die folgende Konstellation relativ häufig vor: Bei der planerischen Interessenabwägung im Rahmen der Nutzungsplanung mag das ISOS gemäss Artikel 11 Absatz 2 VISOS korrekt berücksichtigt worden sein, wobei eventuell von den ISOS-Erhaltungszielen wegen überwiegender anderer Interessen abgewichen wurde. In der nachfolgenden Baubewilligungsphase muss jedoch zusätzlich eine qualifizierte Interessenabwägung durchgeführt werden, weil es aufgrund von Bewilligungstatbeständen, die direkt mit dem Ortsbildschutz nichts zu tun haben, zu einer Direktanwendung der Bestimmungen über das ISOS kommt. Dies stellt namentlich für die betroffenen Grundeigentümerinnen und -eigentümer die Rechts- und Planungssicherheit stark in Frage und erschwert die aufgrund der übergeordneten Vorschriften und Planungsziele angestrebte Siedlungsentwicklung (vgl. dazu auch die Planungsziele und -grundsätze von Art. 1–3 RPG). Da in der Praxis bei vielen Bauprojekten insbesondere im Wohnbereich die in Artikel 6 Absatz 2 NHG geforderte nationale Bedeutung des Eingriffsinteresses als nicht gegeben erachtet wird, führt dies aktuell im Ergebnis zur Suspendierung oder zum Abbruch vieler planerisch bereits weit fortgeschrittener Vorhaben.

In der neueren *Rechtslehre* mehren sich daher auch die Stimmen, die einen engeren Konnex zwischen Bewilligungsgegenstand und Beeinträchtigung des Ortsbildes fordern⁷. Dies entspricht überdies einer älteren Praxis des Bundesgerichts zum NHG, wonach Betroffene nicht unter Berufung auf das Gewässerschutzrecht gegen ein Bauprojekt ästhetische Einwendungen des Landschafts- und Ortsbildschutzes erheben konnten, die mit dem Schutz der Gewässer vor Verunreinigung in keinem direkten Zusammenhang stehen.⁸ Das Ziel, in solchen Fällen zu einem Wertungsausgleich zu gelangen, findet sich also auch in der Praxis des Bundesgerichts.

Aus diesen Gründen soll der funktionale Bezug zwischen dem Bewilligungsgegenstand und dem Schutz von Natur, Landschaft oder Heimat, wie ihn das Bundesgericht eingeführt hat, im Hinblick auf den Ortsbildschutz fokussierter und eingeschränkter formuliert werden. Dies soll – in einer spezifisch auf das ISOS bezogenen Konkretisierung des Begriffs der Bewilligung als Bundesaufgabe gemäss Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b NHG – mit Artikel 10 Absatz 1^{bis} E-VISOS erreicht werden. Zusammenfassend erscheint die neue Regelung aufgrund der obigen Erwägungen als sachgerecht, um mehr Rechts- und Planungssicherheit zu erreichen. Im Weiteren nimmt sie kritische Positionen aus der Rechtslehre auf. Schliesslich trägt sie dem verfassungsrechtlichen Gebot der Verhältnismässigkeit verstärkt Rechnung, da sie einerseits eine für Eigentümerinnen und Eigentümer und Projektentwicklerinnen und Projektentwickler allzu einschneidende Rechtsanwendung dort vermeidet, wo diese im Ergebnis über den Schutzzweck des NHG hinausgeht, andererseits aber den Verfahrensschritt der Interessenabwägung nicht pauschal ausschliesst, sondern diesen im üblichen Rahmen im Sinne von Artikel 3 RPV beibehält, weshalb relevante Interessen weiterhin angemessen berücksichtigt werden können.

Die neue Regelung in Artikel 10 Absatz 1^{bis} E-VISOS beschränkt sich ausdrücklich auf die *Bauzonen*, weil die Erteilung der bundesrechtlich geregelten Baubewilligungen ausserhalb der Bauzonen stets die Erfüllung einer Bundesaufgabe darstellt⁹, die immer auch einen Bezug zum Ortsbildschutz aufweist. Letzteres ergibt sich namentlich daraus, dass solche

⁷ GABATHULER, op. cit., S. 158; HEER, Aktuelle Rechtsfragen zum ISOS, in: BR 2019 S. 192; RAUMWIRKSAM/MICHAEL STEINER, ISOS und Baubewilligungsverfahren, Memorandum im Auftrag des Amtes für Städtebau der Stadt Zürich vom 31. Januar 2025 (abrufbar unter: www.stadt-zuerich.ch > Planen & Bauen > Stadtplanung > ISOS-Direktanwendung), Ziff. 7.4.1.; generell kritisch zur aktuellen Praxis aus verfassungsrechtlicher Sicht KARLEN, op. cit., S. 126 f.

⁸ BGE 100 Ib 452 E. 3.c f.

⁹ Vgl. BGer 1C_17/2015 vom 16.12.2015 E. 1.1.

Baubewilligungen in jedem Fall die Durchführung einer umfassenden Interessenabwägung verlangen, was auch den Ortsbildschutz miteinbezieht (vgl. Art. 34 Abs. 4 Bst. b RPV).

Der Tatbestand von Artikel 10 Absatz 1^{bis} E-VISOS verlangt zunächst, dass die *Auswirkungen auf das Ortsbild* keine Voraussetzung für die Erteilung der Bewilligung sind. Dies ist beispielsweise erfüllt hinsichtlich der Ausnahmegewilligung gemäss Anhang 4, Ziffer 211 Absatz 2 GSchV, wonach im Gewässerschutzbereich A_u keine Anlagen erstellt werden dürfen, die unter dem mittleren Grundwasserspiegel liegen. Die Behörde kann Ausnahmen bewilligen, «soweit die Durchflusskapazität des Grundwassers gegenüber dem unbeeinflussten Zustand um höchstens 10 Prozent vermindert wird», d.h. Auswirkungen auf das Ortsbild sind irrelevant. Demgegenüber ist bei Rodungsbewilligungen gemäss Artikel 5 Absatz 4 des Waldgesetzes (WaG, SR 921.0) nebst anderen Voraussetzungen «dem Natur- und Heimatschutz» Rechnung zu tragen, was den Ortsbildschutz miteinschliesst.

Um möglichen Auslegungsfragen und rechtlichen Lücken bei Bewilligungstatbeständen zu begegnen, wird in Artikel 10 Absatz 1^{bis} E-VISOS sodann vorausgesetzt, dass das mit der Bewilligung zu beurteilende *Element* keine Auswirkungen auf das Ortsbild hat. Das «Element» eines Eingriffs ist in einem tatsächlichen und rechtlichen Sinn zu verstehen. In tatsächlicher Hinsicht kann man davon ausgehen, dass jeder raumrelevante Eingriff mehrere Bestandteile aufweist – beispielsweise die Ausgestaltung des Untergeschosses eines Baus, Anpassungen der Umgebung wie etwa Parkplätze oder -garagen sowie die Fassadengestaltung. In rechtlicher Hinsicht sind solche Elemente sodann nach ihrer Qualifikation in Bezug auf das Erfordernis bundesrechtlicher Bewilligungen zu unterscheiden. Es ist im Einzelfall durchaus denkbar, dass die verschiedenen Elemente eines Vorhabens unterschiedlicher bundesrechtlicher Bewilligungen bedürfen oder dass nur eines von mehreren Elementen bewilligungspflichtig ist. Diesfalls ist für jeden Bewilligungstatbestand zu prüfen, ob das betroffene Element eine Auswirkung auf das Ortsbild hat oder aufgrund der bestehenden Vorschriften die Prüfung der Vereinbarkeit mit dem Ortsbildschutz erfordert. Bei gewässerschutzrechtlichen Bewilligungen im Siedlungsgebiet ist dies in der Regel nicht der Fall, ebenso wenig bei unterirdischen Zivilschutzbauten oder bei besonderen lärmschutzrechtlichen Bewilligungen für Bauvorhaben in lärmbelasteten Gebieten.

Nicht tangiert durch die Anpassung von Artikel 10 VISOS sind auch Konstellationen, in denen es nicht um bundesrechtliche Bewilligungen für bestimmte Bauvorhaben oder Teile von solchen geht, sondern um andere Tatbestände, die in der nicht abschliessenden Umschreibung von Artikel 2 Absatz 1 NHG als Erfüllung einer Bundesaufgabe bezeichnet werden. Dazu gehören namentlich die Planung, Errichtung und Änderungen von Werken und Anlagen durch den Bund selbst (Bst. a), die Erteilung von bundesrechtlichen Konzessionen (Bst. b) und die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes (Bst. c). In diesen Fällen, die jeweils das ganze Vorhaben betreffen, bleibt es für die betreffenden Bauprojekte entsprechend der Regelung von Artikel 2 Absatz 1 NHG weiterhin bei einer Direktanwendung der Bestimmungen über das ISOS, insbesondere der Erhaltungsziele. Das Gleiche gilt auch, wenn ein Bauvorhaben voraussichtlich nur mit Finanzhilfen des Bundes verwirklicht werden kann (Art. 2 Abs. 2 NHG).

Die *vorfrageweise Prüfung*, ob ein Element eines Eingriffs das Ortsbild zu beeinträchtigen geeignet ist bzw. ob die Berücksichtigung der Auswirkungen auf das Ortsbild Bewilligungsvoraussetzung ist, obliegt der nach kantonalem Recht zuständigen Bewilligungsbehörde und erfordert keinen zwingenden Einbezug einer Eidgenössischen Kommission (EKD und/oder ENHK). Dies gilt ebenso für die hauptfrageweise Beurteilung des Eingriffs an sich. Deshalb wird im zweiten Satz von Artikel 10 Absatz 1^{bis} E-VISOS deklaratorisch festgehalten, dass in diesen Fällen keine Pflicht zur Begutachtung durch die Eidgenössischen Kommissionen (EKD

und/oder ENHK) besteht.

Konsequenterweise und in Anlehnung an Artikel 10 Absatz 1 VISOS führt die Neuregelung dazu, dass bezüglich der fraglichen Eingriffe keine qualifizierte Interessenabwägung im Sinne von Artikel 10 Absatz 2 VISOS (bzw. Art. 6 Abs. 2 NHG) vorzunehmen ist, sondern eine *einfache Interessenabwägung* (im Sinne von Art. 11 Abs. 3 E-VISOS), bei der auch Eingriffsinteressen berücksichtigt werden müssen, die keine nationale Bedeutung aufweisen.

Art. 11 Abs. 3 E-VISOS

Bei den bestehenden Absätzen 1 und 2 von Artikel 11 VISOS handelt es sich um die Kodifizierung der aktuellen Rechtsprechung des Bundesgerichts betreffend die Berücksichtigungspflicht des ISOS bei kantonalen und kommunalen Planungen¹⁰. Der neue Absatz 3 ergänzt diese Kodifizierung in Übereinstimmung mit der bestehenden Rechtspraxis, indem ausdrücklich festgehalten wird, dass von den ISOS-Erhaltungszielen bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben abgewichen werden kann, wenn aufgrund der Interessenabwägung nach Artikel 3 der RPV andere Interessen überwiegen. Im Unterschied zu Artikel 10 Absatz 2 VISOS ist dabei keine qualifizierte, sondern eine einfache, offene planerische Interessenabwägung vorzunehmen, bei der auch Eingriffsinteressen berücksichtigt werden können, die keine nationale Bedeutung aufweisen. Damit wird verdeutlicht, dass bei der Anwendung der Bestimmungen über das ISOS bei kantonalen bzw. kommunalen Aufgaben namentlich für die Planungsbehörden ein nicht unerheblicher Ermessensspielraum bestehen bleibt, bei welchem auch die Gemeindeautonomie zu berücksichtigen ist.

Immerhin muss die Interessenabwägung bezüglich der ISOS-Erhaltungsziele den methodischen Ansprüchen von Artikel 3 RPV genügen. Insbesondere genügt es nicht, das ISOS bzw. die bestehenden Erhaltungsziele in den Planungsgrundlagen einfach zu erwähnen, sondern es muss bei der Begründung der planerischen Anordnungen eine Auseinandersetzung mit den ISOS-Erhaltungszielen stattfinden¹¹. Die Präzisierung in Absatz 3 ist wichtig, weil klargestellt werden muss, dass mit einer genügenden Begründung von den ISOS-Erhaltungszielen auch abgewichen werden kann, wenn überwiegende kantonale oder kommunale Interessen (etwa mit Blick auf die Siedlungsentwicklung) dies erfordern. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass insbesondere die Siedlungsentwicklung nach innen unter Berücksichtigung einer angemessenen Wohnqualität¹², die Förderung des öffentlichen Verkehrs¹³, die Schaffung der räumlichen Voraussetzungen für die Wirtschaft¹⁴ sowie die Förderung von erneuerbaren Energien¹⁵ in der Rechtspraxis ebenfalls ausgewiesenen öffentlichen nationalen Interessen entsprechen (vgl. dazu generell die Planungsziele und -grundsätze in Art. 1 und Art. 3 RPG).

Art. 32b Abs. 1 Buchstabe b und Absatz 2 E-RPV

Ziel und Zweck der vorgeschlagenen Anpassung ist es, die Tragweite von Artikel 32b Absatz 1 Buchstabe b RPV zu klären, um Rechts- und Planungssicherheit bei der Installation von Solaranlagen in Gebieten, Baugruppen und auf Einzelelementen zu schaffen, die im ISOS mit

¹⁰ Vgl. dazu GRIFFEL, Umweltrecht in a nutshell, 3. Aufl. 2023, S. 280 mit Rechtsprechungshinweisen.

¹¹ Vgl. BGE 1C_459/2020 vom 27.10.2022 E. und dazu die Kommentierung von MARTI, in ZBI 2024, S. 97 ff.

¹² Art. 1 Abs. 2 Bst. a^{bis} RPG; vgl. a. BGE 1C_118/2016 vom 21.3.2017, E. 6 (Sarnen II).

¹³ BGE 1C_118/2016 vom 21.3.2017, E. 6 (Sarnen II).

¹⁴ Art. 1 Abs. 2 Bst. b^{bis} RPG.

¹⁵ Art. 12 Energiegesetz (EnG, SR 730.0); vgl. auch MERKLI, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zum Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS), in: Boillet/Fabre/Martenet (Hrsg.): Le droit public en mouvement, FS Etienne Poitier, Genf/Zürich/Basel 2020.

dem Erhaltungsziel A aufgeführt sind. Nach der heute geltenden Bestimmung sind solche Gebiete, Baugruppen und Einzelelemente uneingeschränkt Kulturdenkmäler von kantonaler oder nationaler Bedeutung im Sinn von Artikel 18a Absatz 3 RPG. Dies hat zur Folge, dass das Anbringen von Solaranlagen an Bauten in solchen Gebieten und Baugruppen in jedem Fall einer Baubewilligung bedarf. Der Bundesrat ist kraft Artikel 182 Absatz 2 der Bundesverfassung (BV; SR 101) befugt, den Begriff des Kulturdenkmals nach Artikel 18a Absatz 3 RPG in der Raumplanungsverordnung zu präzisieren. Dabei ist zu beachten, dass sich der Begriff des Kulturdenkmals nicht einheitlich und eindeutig aus dem NHG ergibt und auf Verordnungsstufe somit ein gewisser Konkretisierungsspielraum besteht¹⁶.

Neu soll klargestellt werden, dass Artikel 18a Absatz 3 RPG nur noch bei der Installation einer Solaranlage auf einem *bestehenden Bau* in einem Gebiet oder einer Baugruppe sowie auf einem Einzelelement, das im ISOS mit dem Erhaltungsziel A aufgeführt ist, beachtet werden muss. Artikel 18a Absatz 3 RPG verlangt, dass Solaranlagen auf Kulturdenkmälern von kantonaler und nationaler Bedeutung solche Denkmäler nicht wesentlich beeinträchtigen dürfen, wobei dies stets im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens zu prüfen ist. Mithin sollen nur noch die bestehenden Bauten in solchen Gebieten oder Baugruppen sowie die Einzelelemente als Kulturdenkmäler von kantonaler oder nationaler Bedeutung im Sinne von Artikel 18a Absatz 3 RPG gelten. Damit wird – e contrario – klargestellt, dass Neu- und Ersatzbauten in solchen Gebieten und Baugruppen nicht als Kulturdenkmäler gelten, weshalb beim Anbringen von Solaranlagen auf ihnen Artikel 18a Absatz 3 RPG nicht zur Anwendung kommt. Eine Unterscheidung zwischen bestehenden Bauten einerseits und Neu- und Ersatzbauten andererseits erscheint in diesem Zusammenhang als zulässig, weil der Gesetzgeber mit Artikel 18a Absatz 3 RPG im Sinne des Substanzschutzes grundsätzlich nur Solaranlagen auf bestehenden Kulturdenkmälern besonders regeln und nicht die zulässige Errichtung von Neu- und Ersatzbauten erschweren wollte.

Die vorgeschlagene Präzisierung hat zur Folge, dass dann, wenn im Rahmen der Erstellung eines Neu- oder Ersatzbaus in einem Gebiet oder einer Baugruppe, die im ISOS mit dem Erhaltungsziel A aufgeführt sind, die Installation einer Solaranlage vorgesehen ist, nicht mehr allein auf Grund dieses Umstands eine qualifizierte Interessenabwägung nach Artikel 6 NHG durchgeführt und damit verbunden allenfalls eine Fachbeurteilung durch die Eidgenössischen Kommissionen (EKD und/oder ENHK) nach Artikel 7 NHG vorgenommen werden muss. Weiter hat die Präzisierung zur Folge, dass dieser Umstand allein (Anbringen einer Solaranlage im Rahmen eines Neu- oder Ersatzbaus in einem Gebiet oder einer Baugruppe, die im ISOS mit dem Erhaltungsziel A aufgeführt sind) nicht dazu führt, dass die besonderen Beschwerderechte nach Artikel 12 ff. NHG zur Verfügung stehen. Falls indessen bei Neu- und Ersatzbauten in solchen Schutzgebieten kantonale eine Baubewilligungspflicht für Solaranlagen vorgesehen ist oder grundsätzlich besondere Anforderungen bezüglich der Einordnung in den Baubestand zu berücksichtigen sind, was aus Ortsbildschutzgründen möglich und zu empfehlen ist (vgl. dazu Art. 18a Abs. 2 lit. b RPG), hat die Baubewilligungsbehörde im entsprechenden Baubewilligungsverfahren auch die Zulässigkeit der Solaranlage nach den massgebenden kantonalen Zonen- und Einordnungsvorschriften zu beurteilen.

Absatz 2 dient der Klarstellung, wann ein Bau in einem Gebiet oder einer Baugruppe, die im ISOS mit dem Erhaltungsziel A aufgeführt sind, als bestehend gilt und das Anbringen von Solaranlagen daran mithin einer Baubewilligung bedarf. Die Frage stellt sich insbesondere in Bezug auf Bauten, die gerade erst neu erstellt wurden, sei es als Neubau, sei es als Ersatzbau. Ein Neubau liegt vor, wenn ein Bau auf einer bisher weitgehend unbebauten Fläche neu erstellt

¹⁶ Vgl. JÄGER, in: AEMISEGGER/MOOR//RUCH/TSCHANNEN (Hrsg.), Praxiskommentar RPG, 2020, ad Art. 18a N 44.

wird. Ein Ersatzbau liegt vor, wenn die betreffende Fläche bisher bereits überbaut war, der vorbestehende Bau dann aber vollständig abgebrochen und neu aufgebaut wurde. Solche Neu- und Ersatzbauten gelten nach Absatz 2 als bestehend im Sinne von Absatz 1 Buchstabe b vom Moment an, in welchem die Bauabnahme erfolgt ist. Ist das Anbringen einer Solaranlage erst *nach* diesem Zeitpunkt vorgesehen, bedarf dies einer Baubewilligung. Das Meldeverfahren ist dann ausgeschlossen. Wird ein Bau lediglich *umgebaut*, wobei wesentliche Elemente des betreffenden Baus wie zum Beispiel die Hauptfassaden erhalten bleiben, gilt der Bau weiterhin als bestehend. Wird daran im Rahmen des Umbaus eine Solaranlage angebracht, bedarf diese einer Baubewilligung.

4. Auswirkungen

Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund

Die vorgeschlagenen Anpassungen der VISOS sowie der RPV haben keine zusätzlichen finanziellen und personellen Aufwände für den Bund zur Folge. Vielmehr ist zu erwarten, dass eine gewisse Entlastung der Eidgenössischen Kommissionen (EKD, ENHK) eintritt, da weniger Einzelfälle zwingend nach Artikel 7 Absatz 2 NHG durch letztere begutachtet werden müssen.

Finanzielle und personelle Auswirkungen auf die Kantone

Die vorgeschlagenen Anpassungen der Artikel 9 Absatz 4 und 10 Absatz VISOS sowie Artikel 32b RPV haben insofern Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden, als sie dazu führen, dass der Ermessensspielraum der unteren Bewilligungsinstanzen bei Bauvorhaben in gewissen Fällen erweitert wird. Von erheblichen finanziellen und personellen Auswirkungen ist jedoch nicht auszugehen, da die zuständigen Bewilligungsbehörden die entsprechenden Gesuche ohnehin in einem umfassenden Sinn prüfen müssen, weshalb kein wesentlicher Zusatzaufwand entstehen dürfte.

Entsprechendes gilt für die Revision von Artikel 11 Absatz 3 VISOS, der die bestehende Rechtspraxis im Sinne einer erhöhten Rechtssicherheit kodifiziert und so verdeutlicht, dass die Kantone und Gemeinden bei der Anwendung des ISOS ausserhalb von Bundesaufgaben ihren Ermessensspielraum und ihre Autonomie im Rahmen des anwendbaren Rechts bewahren.

Auswirkungen auf die Gesellschaft und Volkswirtschaft

Generell bezweckt die Revision der VISOS und der RPV eine Verbesserung des Vollzugs sowie der Rechts- und Planungssicherheit im Bereich der Umsetzung des ISOS. Dies wird auf einer allgemeinen Ebene positive Auswirkungen sowohl für betroffene Private und Unternehmen als auch für zuständige Behörden zeitigen.

Zudem haben die Anpassungen der VISOS und der RPV in bestimmten Fallgruppen eine Senkung der juristischen Anforderungen an die Begründung raumrelevanter Vorhaben zur Folge, insbesondere bei Baugesuchen. Dadurch ist zu erwarten, dass eine Reihe von gegenwärtigen, aktuell suspendierten sowie zukünftigen Projekten namentlich im Bereich des Wohnbaus aus rechtlicher Sicht leichter zu realisieren sein werden. Deshalb ist davon auszugehen, dass die beantragten Anpassungen positive Auswirkungen auf die Gesellschaft und Volkswirtschaft hinsichtlich des Wohnungsbaus, der Verdichtung und der Siedlungsentwicklung nach Innen sowie weiterer Anforderungen an die gebaute Umwelt (z.B. im Bereich Energie) zur Folge haben.

Gleichzeitig bleibt die grundsätzliche Funktion des ISOS als wertvolles Instrument zur Erhaltung der baukulturellen Identität der Schweiz bestehen, wodurch das Ziel einer hohen Siedlungsqualität infolge der Revision nicht wesentlich beeinträchtigt wird.

5. Rechtliche Aspekte

Verfassungs- und Gesetzmässigkeit und Erlassform

Bei den vorgesehenen Änderungen der VISOS handelt es sich um Bestimmungen in Umsetzung der dem Bundesrat in Artikel 5 Absatz 1 NHG im Bereich des ISOS übertragenen Mandats. Die Kompetenz dazu hat der Bundesrat aufgrund von Artikel 26 Satz 2 NHG bzw. Artikel 182 Absatz 2 BV. Dementsprechend wird auch der Ingress der VISOS angepasst. Die Änderung der RPV dient der Umsetzung von Artikel 18a RPG, womit sich die Kompetenz des Bundesrates auch diesbezüglich aus Artikel 182 Absatz 2 BV ergibt. Im Übrigen sei zur Verfassungs- und Gesetzmässigkeit sowie zur Erlassform auf die obigen Ausführungen zu den einzelnen Bestimmungen unter Ziffer 3 verwiesen.

Verhältnis zum internationalen Recht

Die Vorlage hat keinen Zusammenhang mit dem internationalen Recht.