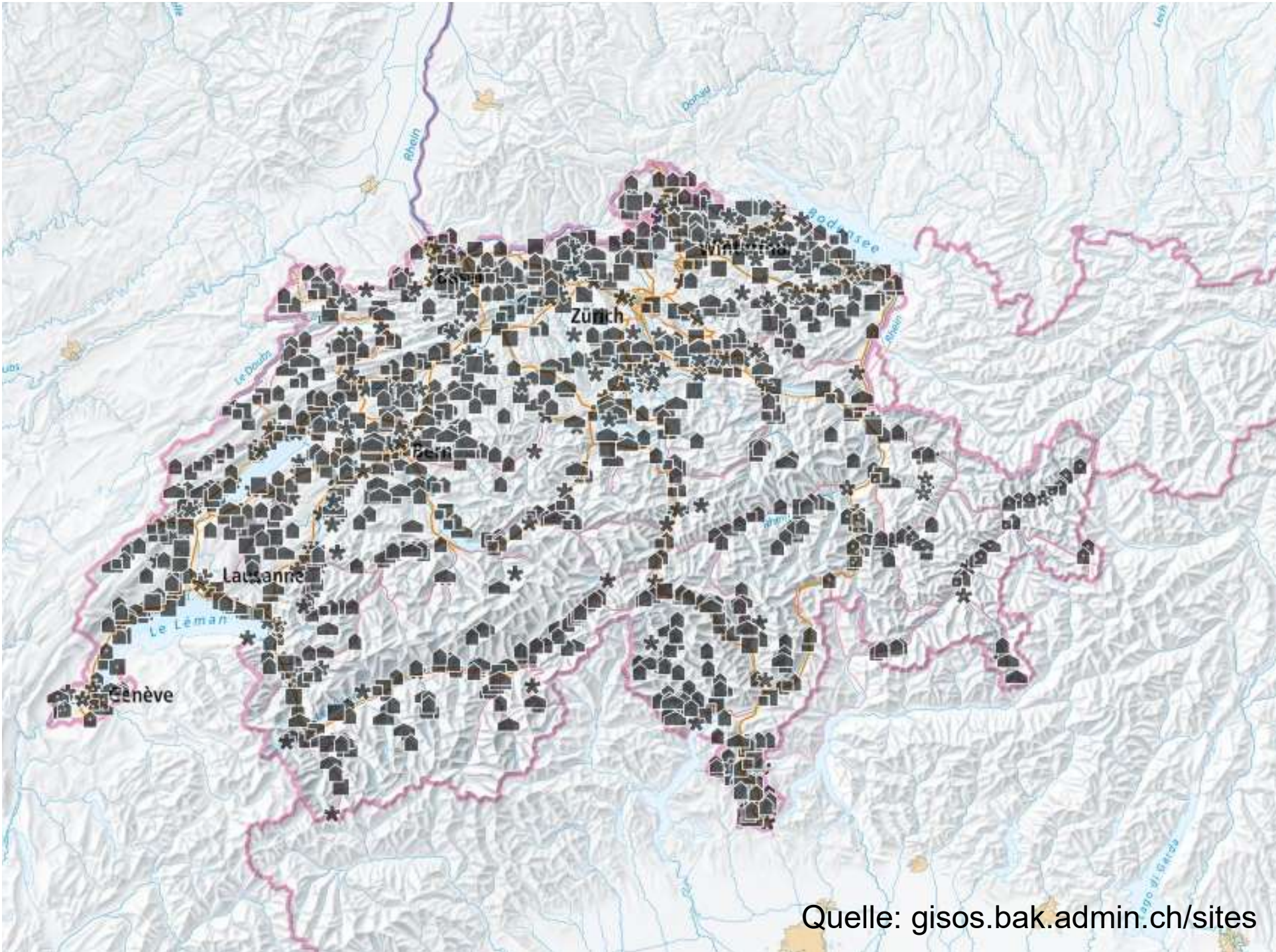


---

**SBK – Fachveranstaltung ISOS vom 23. März 2023**

# **ISOS – Eine allgemeine rechtliche Einordnung**

**Nina Dajcar, Dr. iur. / MAS ETH in Raumplanung;  
Leiterin Rechtsdienst des Baudepartements Kanton Schaffhausen**



Quelle: [gisos.bak.admin.ch/sites](http://gisos.bak.admin.ch/sites)

1. Kompetenzverteilung Bund-Kantone
2. Natur- und Heimatschutzgesetz des Bundes und Bundesinventare
3. ISOS aus der Nähe
4. Blick auf die Rechtsprechung

# 1. Kompetenzverteilung Bund-Kantone

---



Art. 3 BV:

"Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind."

Art. 42 BV:

"Der Bund erfüllt die Aufgaben, die ihm die Bundesverfassung zuweist."

"Heimatschutz" als typisch kantonale / kommunale Aufgabe



# 1. Kompetenzverteilung Bund-Kantone



Art. 78 BV: Natur- und Heimatschutz

- 1 Für den Natur- und Heimatschutz sind **die Kantone** zuständig.
- 2 **Der Bund** nimmt **bei der Erfüllung seiner Aufgaben** Rücksicht auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes. Er schont Landschaften, Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler; er erhält sie ungeschmälert, wenn das öffentliche Interesse es gebietet.
- 3 Er kann Bestrebungen des Natur- und Heimatschutzes **unterstützen** und Objekte von gesamtschweizerischer Bedeutung vertraglich oder durch Enteignung erwerben oder sichern.
- 4 (Naturschutz)
- 5 (Moore und Moorlandschaften)

**Bundesgesetz  
über den Natur- und Heimatschutz  
(NHG)<sup>1</sup>**

451

vom 1. Juli 1966 (Stand am 1. April 2020)

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
gestützt auf Artikel 78 Absatz 4 der Bundesverfassung<sup>2</sup>,  
in Ausführung des Protokolls von Nagoya vom 29. Oktober 2010<sup>3</sup> über den  
Zugang zu genetischen Ressourcen und die ausgewogene und gerechte Aufteilung  
der sich aus ihrer Nutzung ergebenden Vorteile zum Übereinkommen über die  
biologische Vielfalt (Protokoll von Nagoya),  
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 12. November 1965<sup>4,5</sup>  
beschliesst:*

**Art. 16**

Zweck

Dieses Gesetz hat zum Zweck, im Rahmen der Zuständigkeit des Bundes nach Artikel 78 Absätze 2–5 der Bundesverfassung:<sup>7</sup>

- a. das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, die geschichtlichen Stätten sowie die Natur- und Kulturdenkmäler des Landes zu schonen, zu schützen sowie ihre Erhaltung und Pflege zu fördern;
- b. die Kantone in der Erfüllung ihrer Aufgaben im Bereich des Naturschutzes, des Heimatschutzes sowie der Denkmalpflege zu unterstützen und die Zusammenarbeit mit ihnen sicherzustellen;
- c. die Bestrebungen von Organisationen, die im Bereich des Naturschutzes, des Heimatschutzes oder der Denkmalpflege tätig sind, zu unterstützen;

AS 1966 1637

<sup>1</sup> Fassung gemäss Ziff. I des BG vom 24. März 1995, in Kraft seit 1. Febr. 1996 (AS 1996 214; BBl 1991 III 1121).

<sup>2</sup> SR 101

<sup>3</sup> SR 0.451.432

**Verordnung  
über das Bundesinventar der  
schützenswerten Ortsbilder der Schweiz  
(VISOS)**

vom 13. November 2019 (Stand am 1. Mai 2022)

---

*Der Schweizerische Bundesrat,*

gestützt auf Artikel 5 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966<sup>1</sup> über den Natur- und Heimatschutz (NHG),

*verordnet:*

**Art. 1** Bundesinventar

<sup>1</sup> Das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) enthält die in Anhang 1 aufgezählten Objekte.

<sup>2</sup> Das ISOS wird vom Bundesamt für Kultur (BAK) erarbeitet und geführt.

<sup>3</sup> Die genaue Umschreibung der Objekte, die Gründe für ihre nationale Bedeutung sowie die übrigen nach Artikel 5 Absatz 1 NHG geforderten Angaben sind Bestandteil dieser Verordnung, jedoch Gegenstand einer separaten Veröffentlichung.

## 2. NHG und Bundesinventare



| Art. 78<br>BV | NHG  | Bundesinventar  |
|---------------|--|---|
| <b>Abs. 2</b> | <b>Art. 2-12g</b><br><br>Bei der Erfüllung von<br>Bundesaufgaben<br>anwendbar! | <b>ISOS: schützenswerte Ortsbilder</b><br>BLN: Landschaften und Naturdenkmäler<br>IVS: historische Verkehrswege |
| Abs. 4        | Art. 18-18d  | Trockenwiesen<br>Amphibienlaichgebiete<br>Auengebiete   |
| Abs. 5        | Art. 23a-23d   | Moore<br>Moorlandschaften   |



## 2. NHG und Bundesinventare

---

Schutzkonzept von Art. 6 NHG: Interessenabwägung

<sup>1</sup> Durch die Aufnahme eines Objektes von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes wird dargetan, dass es in besonderem Masse die **ungeschmälerte Erhaltung**, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die **grösstmögliche Schonung** verdient.

<sup>2</sup> Ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung im Sinne der Inventare darf **bei Erfüllung einer Bundesaufgabe** nur in Erwägung gezogen werden, **wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen.**

## 2. NHG und Bundesinventare

---

Schutzkonzept von Art. 6 NHG: Interessenabwägung

... liegt die Erfüllung einer Bundesaufgabe vor?

... sind die Schutzziele des ISOS betroffen?

... Wie stark ist die Beeinträchtigung?

"erhebliche" Beeinträchtigung: Interessen von nationaler Bedeutung

"leichte" Beeinträchtigung: "einfache" Interessenabwägung

... eigentliche Interessenabwägung

## 2. NHG und Bundesinventare

"Erfüllung einer Bundesaufgabe"?

Art. 78 Abs. 2 BV: " Der Bund nimmt **bei der Erfüllung seiner Aufgaben** Rücksicht auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes. (...)"

NHG, 1. Abschnitt (Art. 2-12g NHG):

**1. Abschnitt:  
Naturschutz, Heimatschutz und Denkmalpflege  
bei Erfüllung von Bundesaufgaben<sup>11</sup>**

**Art. 2**

Erfüllung von  
Bundesaufgaben

<sup>1</sup> Unter Erfüllung einer Bundesaufgabe im Sinne von Artikel 24<sup>sexies</sup>  
Absatz 2 der Bundesverfassung<sup>12</sup> ist insbesondere zu verstehen:<sup>13</sup>

## 2. NHG und Bundesinventare

---

"Erfüllung einer Bundesaufgabe"?

Darunter ist insbesondere zu verstehen (Art. 2 NHG):

... die Planung, Errichtung und Veränderung von Werken und Anlagen **durch den Bund**, seine Anstalten und Betriebe, wie Bauten und Anlagen der Bundesverwaltung, Nationalstrassen, Bundesbahnen

... die **Erteilung von Konzessionen und Bewilligungen**, wie zum Bau und Betrieb von Verkehrsanlagen, von Werken zur Beförderung von Energie, zur Übermittlung von Nachrichten, Rodungsbewilligungen

... die **Gewährung von Beiträgen** an Meliorationen, Sanierungen landwirtschaftlicher Bauten, Gewässerkorrekturen, Anlagen des Gewässerschutzes und Verkehrsanlagen

sehr reichhaltige bundesgerichtliche Praxis!

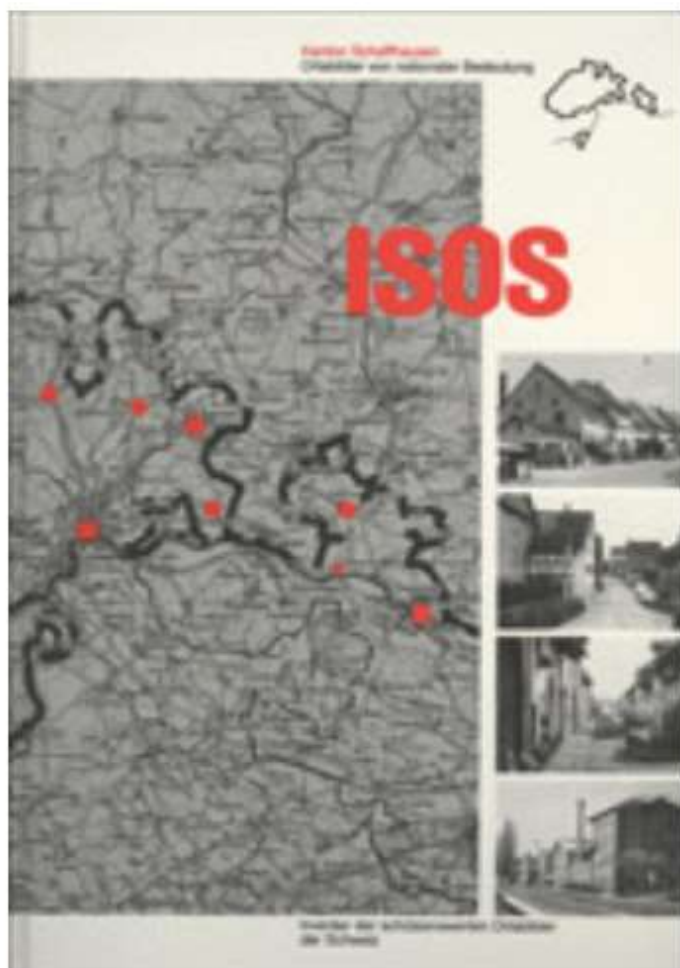
---

## 2. NHG und Bundesinventare

| umfassende Bundeskompetenz                           | Grundsatzgesetzgebungskompetenz                        |   | kantonale Kompetenz   |
|--|--|---|---|
| Erfüllung von Bundesaufgaben liegt grundsätzlich vor | Prüfen: Ist die bundesrechtliche Norm genügend konkret |   |   |
| Art. 2 ff. NHG sind anwendbar                        | Ja:<br>Art. 2 ff. NHG sind anwendbar                   | Nein:<br>NHG ist <i>nicht</i> anwendbar | NHG ist <i>nicht</i> anwendbar<br><br>Aber: <b>"Berücksichtigung"</b> |



### 3. ISOS aus der Nähe



N. dell'articolo 310.612.D

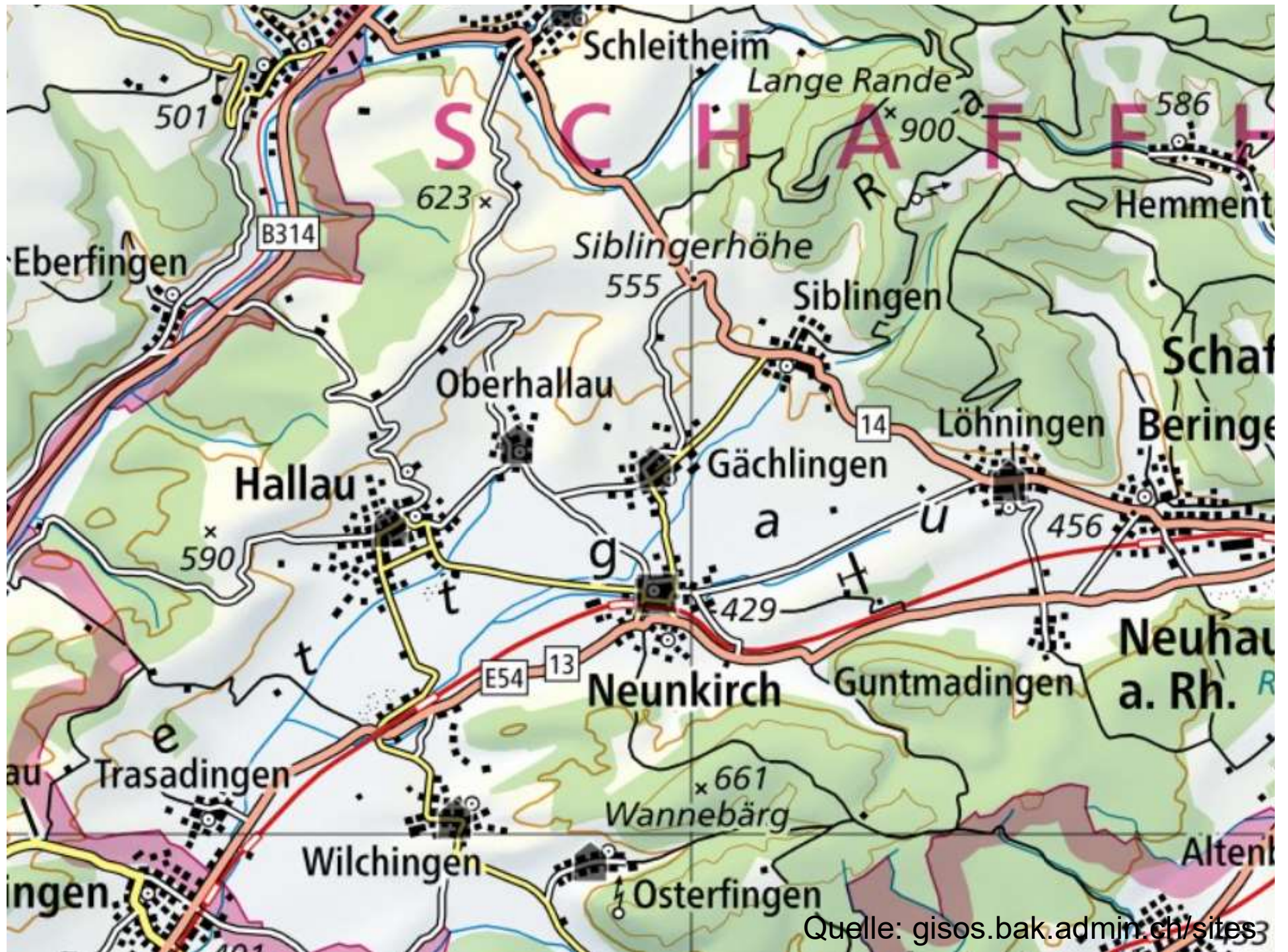
ISOS Ortsbilder von nationaler Bedeutung  
Kanton Schaffhausen  
Inventar der schützenswerten Ortsbilder  
1986, 978-3-905782-21-9

Prezzo: CHF 30.00 (compresa IVA, ser  
spedizione)

Quantità:  PZ

 [Aggiungere al carrello](#)





Quelle: [gisos.bak.admin.ch/sites](https://gisos.bak.admin.ch/sites)



Die Ortsbilder von nationaler Bedeutung  
Ortsbildaufnahmen

# Neunkirch

Gemeinde: Neunkirch

Vergleichsraster:  
Kleinstadt

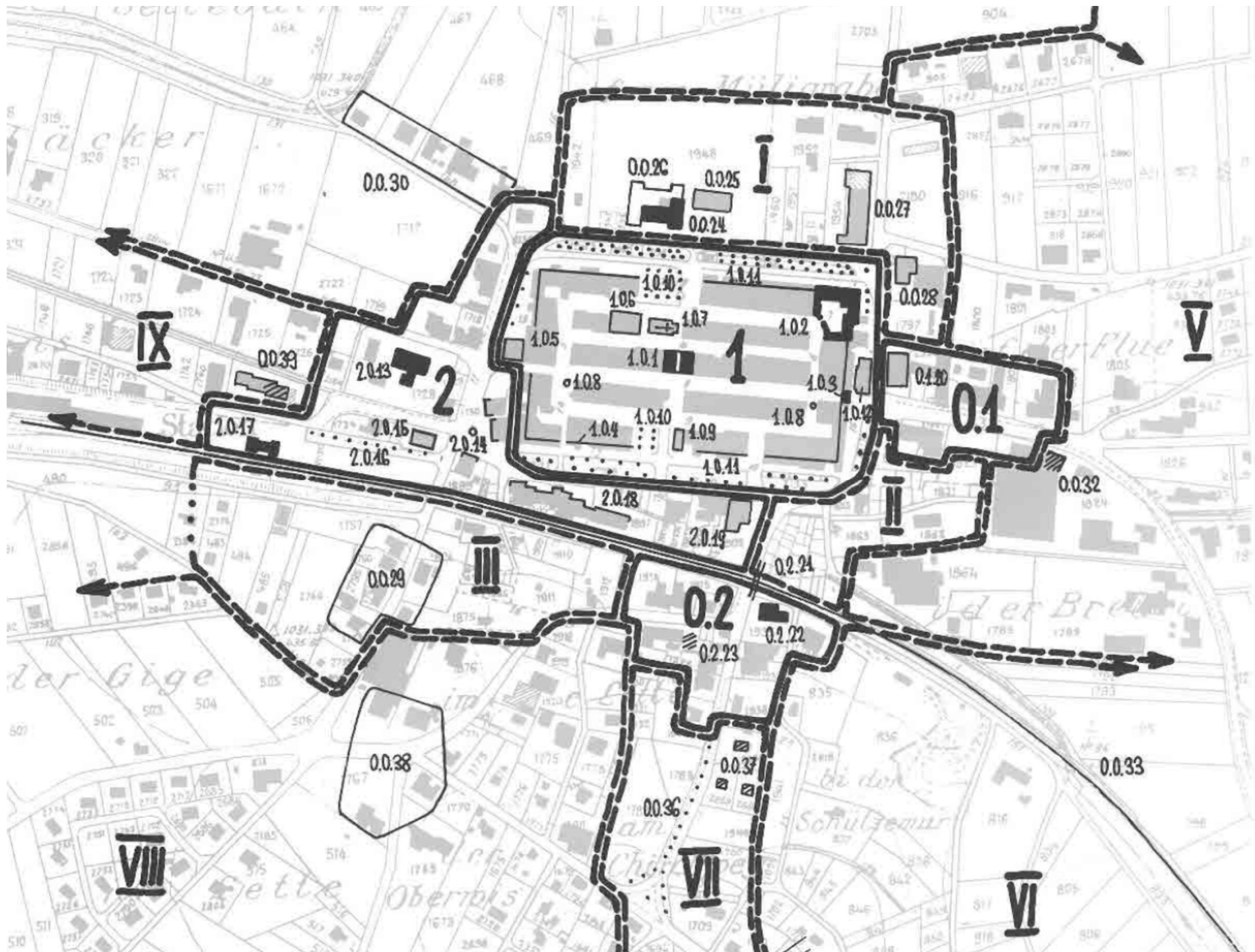


Siegfriedkarte 1879



Landeskarte 1976

1:25'000



### 3. ISOS aus der Nähe

---



Wichtigste Inhalte der ISOS-Verordnung:

- ... Zuständigkeit BAK und Publikation
- ... Definition von Begriffen wie "Ortsbilder", "Ortsbildteile"
- ... Umschreibung verschiedener Siedlungskategorien wie "Stadt" oder "Verstädtertes Dorf"
- ... Voraussetzungen für die Aufnahme, Bewertungskriterien
- ... Umschreibung unterschiedlicher Erhaltungsziele wie "Erhalten der Substanz" oder "Erhalten des Charakters"
- ... Konkretisierung Schutzkonzept Interessenabwägung nach Art. 6 NHG



### 3. ISOS aus der Nähe

---



... Konkretisierung Schutzkonzept Interessenabwägung nach Art. 6 NHG

... "Berücksichtigung durch die Kantone"

... Finanzhilfen

... Information und Beratung

und im Anhang:

Auflistung der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung

## 4. Blick auf die Rechtsprechung

---



praktische Übersichten:

<https://www.bak.admin.ch/bak/de/home/baukultur/isos-und-ortsbildschutz/rechtlicher-rahmen/sammlung-gerichtsentscheide.html>

<https://www.espacesuisse.ch/de/urteile>

## 4.1 BGE 135 II 209 "Rüti"



- ... "Erdbeben"-Entscheid bezüglich ISOS
- ... Thema: Tragweite des ISOS in der kommunalen Nutzungsplanung
- ... Ausgangslage: Gestaltungsplan mit Abweichungen von der Regelbauweise. Areal von ca. 11'600 m<sup>2</sup> teils in der Zentrumszone, teils in der Kernzone, mit historischer Cardenfabrik. Geplant waren Wohnhäuser und ein Hochhaus von 22 m Höhe.
- ... Hintergrundinfos: [https://www.densipedia.ch/sites/default/files/2018-12/Magazin%20INFORAUM\\_2017\\_02\\_Bericht%20%26%20Interview%20Ru%CC%88ti%20ZH.pdf](https://www.densipedia.ch/sites/default/files/2018-12/Magazin%20INFORAUM_2017_02_Bericht%20%26%20Interview%20Ru%CC%88ti%20ZH.pdf)

## 4.1 BGE 135 II 209 "Rüti" – Auszug aus E. 2.1



"Auch bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben sind indessen Bundesinventare wie das ISOS von Bedeutung. **Ihrer Natur nach kommen sie Sachplänen und Konzepten im Sinne von Art. 13 RPG gleich.**

Im Rahmen der allgemeinen Planungspflicht der Kantone (...) legen diese die Planungsgrundlagen in ihrer **Richtplanung** im Allgemeinen fest (...) und berücksichtigen die Bundesinventare als besondere Form von Konzepten und Sachplänen im Speziellen (...). **Aufgrund der Behördenverbindlichkeit der Richtplanung (...) finden die Schutzanliegen des Bundesinventars auf diese Weise Eingang in die Nutzungsplanung (...).**

**Die derart ausgestaltete Nutzungsplanung ist auch für die Eigentümer verbindlich.** Insoweit besteht (...) für die Kantone (und Gemeinden) eine **Pflicht zur Berücksichtigung** von Bundesinventaren (...).

Die **Pflicht zur Beachtung** findet zum einen ihren Niederschlag in der Anwendung der die Schutzanliegen **umsetzenden (Nutzungs-)Planung**. Zum andern darin, dass **im Einzelfall erforderliche Interessenabwägungen im Lichte der Heimatschutzanliegen vorgenommen** werden. Das ist insbesondere der Fall, wenn von der Grundnutzungsordnung abgewichen werden soll."

## 4.1 BGE 135 II 209 "Rüti"

---

... E. 3: In **formeller Hinsicht** macht das NHG keine Vorgaben dazu, wie das ISOS zu berücksichtigen ist.

... E. 5, **materielle** Prüfung:

- Kommunale Grundnutzung als Ausgangspunkt, keine Überprüfung mehr bezüglich Übereinstimmung mit dem ISOS
- Jedoch vorliegend Abweichungen im Gestaltungsplan. Hierbei ist den Schutzanliegen gemäss ISOS Beachtung zu schenken.
- Die Abweichungen in einem Teil des Gestaltungsplans (nördlicher Teil) sind erheblich, die Grundnutzung wird dadurch ihres Inhalts entleert.
- Aufhebung des Gestaltungsplans



## 4.2 Praxis: ISOS und Nutzungsplanung



- ... Überarbeitung der Nutzungsplanungen? Vgl. Art. 21 RPG – erforderlich, wenn das ISOS für das Gebiet so gewichtig ist, dass die Anforderungen an die Auseinandersetzungen nur mit einer Planung erfüllt werden können
  
- ... was heisst "hinreichende" Berücksichtigung?
  - eine blossе Wiederholung der ISOS-Texte genügt nicht
  - es braucht eine Auseinandersetzung damit, einen "ernsthaften Einbezug in die Überlegungen"
  - welches Gewicht kommt einem Schutzziel bezüglich der konkreten Planung zu?
  - Grundordnung und Abweichung davon muss dargelegt werden
  - eine umfassende Interessenabwägung ist gefordert
  
- ... aus der neueren Praxis: BGer, 1C\_328 vom 22. März 2022, Gestaltungsplan Spital Uster

## 4.3 ISOS und Baubewilligungsverfahren

---



- ... Spielraum für Interessenabwägungen: Nur wo gesetzlich vorgesehen (Ausnahmebewilligung, Anforderungen an Einpassungen u.ä.)
- ... und was ist, wenn die Nutzungsplanung veraltet ist? Vgl. hierzu die Praxis des Bundesgerichts zum Naturschutz (z.B. recht neu: *BGer 1C\_126/2020, 15.02.2021 «Lausanne»*)

## 4.3 Schwierigkeiten bei der Umsetzung

---



- ... teilweise ist das ISOS ziemlich veraltet
- ... Schutzziele sind teilweise unklar
- ... die "Berücksichtigungspflicht" ist in der Praxis anspruchsvoll
- ... was passiert, wenn die Nutzungsplanung veraltet ist?
- ... Aufwand für Interessenabwägung und Dokumentation ist erheblich
- ... wann ist ein Gutachten der ENHK / EKD einzuholen?
- ... komplizierte Kompetenzordnung zwischen Bund und Kantonen

## 4.4 Literaturhinweise



- ... Kommentar NHG, 2. Auflage 2019
- ... Arnold Marti, zum Urteil des Verwaltungsgericht des Kantons Aargau vom 20. Oktober 2021, Aarau, ZBI 2023/124, S. 42
- ... Peter Karlen, Die Überhöhung des Ortsbildschutzes durch den Bund, ZBI 2023/124, S. 115
- ... Michael Pletscher, zu BGer 1C\_328/2020, Spital Uster, ZBL 2023/124, S. 131
- ... Meinrad Huser, Denkmalschutzrecht: Grundlagen und aktuelle Entwicklungen, AJP 2022, S. 131
- ... Nicole Tschirky / Cornelia Frei, Raumplanerische Interessenabwägung: Aufhebung des öffentlichen Gestaltungsplans "Spital Uster", PBG 2022/3 S. 36
- ... Maja Saputelli, Einordnung in der Kernzone, PBG aktuell 2021/2, S. 5
- ... Adrian Mattler, Das ISOS und die Nutzungsplanung, PBG aktuell 2021/3, S. 17 (zu BGer 1C\_100/2020 vom 28. Juni 2021)
- ... Peter Karlen, Das ISOS – ein übergrosses Gewand für den Ortsbildschutz des Bundes, ZBL 2020/121, S. 461
- ... Aurélien Wiedler, Plans d'affectation et objectifs de protection de l'ISOS, BR 2020, 253
- ... Peter Heer, Aktuelle Rechtsfragen zum ISOS, BR 2019, S. 189
- ... Christian Berz, Zur Berücksichtigungspflicht des ISOS im kantonalen Bau- und Planungsrecht, PBG aktuell 2018/3, S. 5