Universität Zürich[UZH]

Abschlussarbeit

zur Erlangung des

Master of Advanced Studies in Real Estate

Die Bedeutung des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung ISOS im kantonalen Baubewilligungsverfahren – Eine Analyse aktueller Entwicklungen

Verfasserin: Fey
Annina Naomi

Eingereicht bei: Dr. David Hofstetter

Abgabedatum: 14.08.2025

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis I

Abkürzungsverzeichnis IV

Abbildungsverzeichnis X

Executive Summary XI

A. Einleitung 1

1. Ausgangslage 1

2. Forschungsgegenstand der vorliegenden Abschlussarbeit 2

3. Vorgehensweise und Methode 2

B. Rechtliche Grundlagen 3

1. Begriff des Ortsbildschutzes 3

1.1 Definition des Ortsbilds 3

1.2 Ortsbildschutz 4

1.2.1 Zweck des Ortsbildschutzes 4

1.2.2 Einordnung des Ortsbildschutzes in den Heimatschutz 4

1.2.3 Abgrenzungen zu weiteren Kulturgütern und Schutzaufgaben 5

1.2.3.1 Abgrenzung zu weiteren Kulturgütern 5

1.2.3.2 Umweltschutzrecht und zum Raumplanungsrecht 6

2. Rechtsquellen 7

2.1 Internationale Rechtsquellen 7

2.2 Auf Bundesebene 8

2.3 Auf Kantonaler und Kommunaler Ebene 9

C. Systematik des Natur- und Heimatschutzgesetzes des Bundes und Verfahrensgrundsätze 10

1. Ziele und Anwendungsbereich des NHG 10

2. Begriff der Bundesaufgabe 11

3. Die Bundesinventare, insbesondere das ISOS 14

3.1 Allgemein 14

3.2 Schutzobjekte und Erhaltungsziele ... 14

3.3 Inventarisierung ... 16

3.4 Rechtsnatur / Wirkung ... 16

4. Die Methoden der Interessenabwägung im NHG ... 19

4.1 Interessenabwägung nach Art. 3 und Art. 6 NHG ... 20

4.1.1 Eingriffstiefe ... 22

4.1.1.1 Geringfügige Beeinträchtigungen der Schutzziele ... 22

4.1.1.2 Schwerwiegende Beeinträchtigungen der Schutzziele ... 23

4.1.2 Abwägung ... 23

4.2 Ermessensausübung ... 24

5. Die Festsetzung des Schutzumfangs ... 25

D. Die Umsetzung der Bestimmungen des NHG auf kantonaler Ebene im Baubewilligungsverfahren ... 26

1. Verfassungsmässige Zuständigkeiten und systematische Einordnung des Baubewilligungsverfahrens ... 26

2. Historische Einordnung der Berücksichtigung des ISOS ... 28

2.1 Einführung des NHG und Festsetzung des ISOS ... 28

2.2 Der Bundesgerichtsentscheid "Rüti" ... 30

3. Aktuelle Praxis zur Bedeutung des ISOS im kantonalen Baubewilligungsverfahren ... 32

3.1 Bei Vorliegen einer Bundesaufgabe ... 33

3.1.1 Direkte Anwendbarkeit ... 35

3.1.2 Gutachtenpflicht ... 37

3.2 Kantonales / Kommunales Schutzobjekt ... 39

3.3 Ausserhalb des Anwendungsbereichs einer Bundesaufgabe ... 40

3.3.1 Berücksichtigung eines ISOS-Eintrags ... 40

3.3.2 Bei Arealüberbauungen ... 43

3.4 Umgebungsschutz ... 45

E. Schussfolgerungen und Ausblick ... 47

1. Würdigung der aktuellen Praxis und Schlussfolgerungen 47

2. Schlussfazit und Ausblick 52

Literaturverzeichnis 53

Materialienverzeichnis 67

Abkürzungsverzeichnis

a.M.	anderer Meinung
AB	Amtliches Bulletin
Abs.	Absatz
AG	Kanton Aargau
AISUF	Arbeiten aus dem Iuristischen Seminar der Universität Freiburg Schweiz (Freiburg i.Ü.)
AJP	Aktuelle Juristische Praxis (Zürich)
ARE	Amt für Raumentwicklung
ARE/ZH	Amt für Raumentwicklung des Kantons Zürich
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
ASTRA	Bundesamt für Strassen
Aufl.	Auflage
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAK	Bundesamt für Kultur
BauG	Baugesetz
BauG/AG	Gesetz über Raumentwicklung und Bauwesen (Baugesetz) vom 19. Januar 1993 (SAR 713.100)
BauG/BE	Baugesetz des Kantons Bern vom 09.06.1985 (BSG 721.0)
BauR	Baureglement
BAV	Bundesamt für Verkehr
BBl	Bundesblatt
Bd.	Band
BEZ	Baurechtsentscheide Zürich
BGE	Entscheid des Schweizerischen Bundesgerichts (Leitentscheide, publiziert)
BGS	Bereinigte Gesetzessammlung des Kantons Zug, Systematische Sammlung
BIAR	Blätter für Agrarrecht (Bern)
BJ	Bundesamt für Justiz
BJM	Basler Juristische Mitteilungen (Basel)
BLN	Bundesinventar schützenswerter Landschaften und Naturdenkmäler
BR/DC	Baurecht: Zeitschrift für Baurecht und Vergabewesen (Freiburg i.Ü.)
BRGE	Entscheid des Baurekursgerichts (des Kantons Zürich)

BRKE	Entscheid der Baurekurskommission (des Kantons Zürich)
BRP	Bundesamt für Raumplanung
BSG	Bernische Systematische Gesetzessammlung
BSK	Basler Kommentar
bspw.	beispielsweise
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
BVR	Bernische Verwaltungsrechtsprechung (Bern)
BZO	Bau- und Zonenordnung
bzw.	beziehungsweise
CUREM	Center for Urban Real Estate Management Zürich
d.h.	das heisst
DISP	Dokumente und Informationen zur schweizerischen Orts-, Regional- und Landesplanung (Zürich)
Diss.	Dissertation
DMSG/ZG	Gesetz über Denkmalpflege, Archäologie und Kulturgüterschutz des Kantons Zug vom 26. April 1990 (BGS 423.11)
DPG BE	Gesetz über die Denkmalpflege des Kantons Bern vom 08. September 1999 (Denkmalpflegegesetz, DPG; BSG 426.41)
Dr.	Doktor
EBG	Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (SR 742.101)
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
eidg.	eidgenössische(s/r)
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EKD	Eidgenössische Kommission für Denkmalpflege
EnG	Energiegesetz vom 30. September 2016 (EnG; SR 730.0)
ENHK	Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission
et. al.	und andere
etc.	et cetera
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule Zürich
Fn.	Fussnote
ggf.	gegebenenfalls
GSchG	Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer vom 24. Januar 1991 (SR 814.20)
GVP	Gerichts- und Verwaltungspraxis des Kantons Zug (Zug)

Habil.	Habilitationsschrift
HLS	Historisches Lexikon der Schweiz
Hrsg., hrsg.	Herausgeber, herausgegeben
i.c.	in casu
i.e.S.	im engeren Sinne
i.S.v	im Sinne von
i.Ü.	im Uechtland (Fribourg)
ICOMOS	International Council of Monuments and Sites
insb.	insbesondere
ISOS	Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz
IVS	Inventar historischer Verkehrswege der Schweiz
Kap.	Kapitel
KEG SG	Kulturerbegesetz des Kantons St. Gallen vom 15. August 2017 (sGS 277.1)
KNHV/ZH	Kantonale Natur- und Heimatschutzverordnung vom 20. Juli 1977 (Zürich; LS 702.111)
Komm.	Kommentar
Kt.	Kanton
KV	Kantonsverfassung
KV/AG	Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 (SAR 110.000)
KV/BE	Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (BSG 101.1)
KV/BS	Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (SG 111.100)
KV/ZH	Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (LS 101)
LeGes	LeGes – Gesetzgebung und Evaluation: Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung (SGG) und der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL) (Bern), bis 1999: Gesetzgebung heute
lit.	litera
LS	Zürcher Loseblattsammlung
LSV	Lärmschutz-Verordnung vom 15 Dezember 1986 (SR 814.41)
m.a.W.	mit anderen Worten
m.E.	meines Erachtens
m.H.	mit Hinweisen
m.w.H.	mit weiteren Hinweisen
N	Note

n. publ.	nicht publiziert
n.F.	neue Fassung
NHG	Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (SR 451)
NHK	Natur- und Heimatschutzkommission des Kantons Zürich
NHV	Verordnung über den Natur- und Heimatschutz vom 16. Januar 1991 (SR 451.1)
NIKE	Nationale Informationsstelle für Kulturgüter-Erhaltung
No.	Numéro, number
Nr.	Nummer
NSG	Bundesgesetz über die Nationalstrassen vom 8. März 1960 (SR 725.11)
NZZ	Neue Zürcher Zeitung (Zürich)
OFK	Orell Füssli Kommentar (Zürich)
PBG/SG	Planungs- und Baugesetz des Kantons St. Gallen vom 5. Juli 2016 (sGS 731.1)
PBG/ZH	Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht vom 7. September 1975 des Kantons Zürich (Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich; LS 700.1)
PIFF	Publikationen des Instituts für Föderalismus Universität Freiburg Schweiz (Freiburg i.Ü.)
Prof.	Professor
publ.	publiziert
PVG/ZH	Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr vom 6. März 1988 (LS 740.1)
resp.	respektive
RPG	Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (SR 700)
RPV	Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (SR 700.1)
Rz.	Randziffer
S.	Seite
s.	siehe
SAR	Systematische Sammlung des Kantons Aargau
SEVAL	Schweizerische Evaluationsgesellschaft
SG	Systematische Sammlung des Kantons Basel-Stadt
sGS	Systematische Sammlung des Kantons St. Gallen
SHK	Stämpflis Handkommentar (Bern)

SHS	Schweizer Heimatschutz
SIA	Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein
SJZ	Schweizerische Juristen-Zeitung (Zürich)
sog.	sogenannt/e
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
St.	Sankt
TVR	Thurgauische Verwaltungsrechtspflege
u.a.	unter anderem
u.U.	unter Umständen
UNESCO	Organisation der Vereinigten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur *(United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)*
URP	Umweltrecht in der Praxis (Vereinigung für Umweltrecht, Hrsg., Zürich)
USG	Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (Umweltschutzgesetz; SR 814.01)
VB, VR	Entscheid des Zürcher Verwaltungsgerichts
VBLN	Verordnung über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler vom 10. August 1977 (SR 451.11)
VGE	Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern
VGer	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
VISOS	Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz vom 9. September 1981 (SR 451.12)
VIVS	Verordnung über das Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz vom 14. April 2010 (SR 451.13)
VLP-ASPAN	Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (heute EspaceSuisse)
Vorb.	Vorbemerkung
VRG	Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich vom 24. Mai 1959 (LS 175.2)
VUR	Vereinigung für Umweltrecht
VZGV	Verein Zürcher Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute
WISOS	Weisungen über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung ISOS vom 1. Dezember 2017

z.B.	zum Beispiel
z.H.	Zu Handen
ZBJV	Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins (Bern)
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (Zürich)
ZfR	Zentrum für Rechtsetzungslehre
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht (Basel)
ZStöR	Zürcher Studien zum öffentlichen Recht (Zürich)

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: ISOS-Gebiete im Kanton Zürich (alle Einträge); Grafik: Amt für Städtebau 2

Abbildung 2 Überblick über die ISOS-Gebiete in Zürich (nach Erhaltungszielen); Grafik: Amt für Städtebau..... 2

Abbildung 3: Ausschnitt Schema Interessenabwägung bei ISOS-Objekten; Grafik: Felix Wyss, VLP-ASPAN, 2018. 20

Abbildung 4: Schema Anwendung ISOS im Baubewilligungsverfahren; Grafik: Amt für Städtebau 32

Executive Summary

Diese Abschlussarbeit untersucht die Bedeutung des Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) im kantonalen Baubewilligungsverfahren und seine Auswirkungen für die Bauherrschaft.

Art. 78 Abs. 1 BV weist die Kompetenz für die Aufgaben des Natur- und Heimatschutzes, welche auch den Ortsbildschutz umfassen, grundsätzlich den Kantonen zu. Der Bund hat jedoch mit Blick auf die Erfüllung von Bundesaufgaben ebenfalls Gesetzgebungskompetenz. Die Rechtsprechung hat den Anwendungsbereich der Schutzbestimmungen im Natur- und Heimatschutzgesetz vom 1. Juli 1966 (NHG; SR 451) für die im ISOS inventarisierten Objekte im Laufe der Zeit erheblich ausgeweitet. Dies führt dazu, dass nicht nur die eigentlichen Adressaten der Schutzbestimmungen des NHG (die Träger von Bundesaufgaben), sondern auch private Grundstückseigentümer im Baubewilligungsverfahren davon betroffen sind und bisweilen die in der verfassungsmässig geschützten Eigentumsgarantie tangiert wird. Massgeblich ist hier zum einen die Frage, ob bei einem Bauvorhaben von einer Bundesaufgabe auszugehen ist und zum anderen, wie allfällige Eingriffe in Schutzobjekte zu beurteilen sind. Findet das NHG direkt Anwendung, sind die im ISOS festgesetzten Schutzziele für die Behörden direkt verbindlich und das Gesetz verlangt eine mehrstufige, qualifizierte Interessenabwägung. Andernfalls sind die Schutzziele des ISOS doch immerhin dort mitzuberücksichtigen, wo einer Behörde Abweichungen von der Grundordnung bewilligen will oder entsprechende Interessenabwägungen vornehmen muss, indes ohne formale Anforderungen an die Art und Weise der Berücksichtigung.

Dies kann zu Abgrenzungsschwierigkeiten und damit zu Rechtsunsicherheit führen. Angesichts dessen sowie der Verfahrenshürden und der oftmals komplexen Wechselwirkungen zwischen Denkmalschutz und Eigentumsrechten wäre eine Anpassung der Praxis, wie dies in verschiedenen Kantonen bereits angestrebt wird, und gegebenenfalls eine Gesetzesrevision zu begrüssen.

A. Einleitung

1. Ausgangslage

Das Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG) bezweckt unter anderem, im Rahmen der Zuständigkeit des Bundes 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 und die Kantone in der Erfüllung ihrer Aufgaben im Bereich des Naturschutzes, des Heimatschutzes sowie der Denkmalpflege zu unterstützen (Art. 1 lit. a. und b NHG; Art. 3 Abs. 1 NHG). Gestützt auf die Bestimmungen des NHG wurde für schützenswerte Ortsbilder nationaler Bedeutung das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) erstellt. Das ISOS erfasst, anders als etwa kommunale und kantonale Denkmalschutzinventare, primär Siedlungen in ihrer Gesamtheit. Die Aufnahme eines Objektes in das ISOS bedeutet, dass dieses im Rahmen der Erfüllung von Bundesaufgaben besonderen Schutz geniesst (Art. 6 Abs. 1 NHG).

Zwar kann der Bund nur im Rahmen von Art. 78 Abs. 2-5 BV in Belangen des Natur- und Heimatschutzes tätig werden, dennoch hat sich spätestens seit dem Leitentscheid "Rüti" (BGE 135 II 209) sowie in jüngster Rechtsprechung gezeigt, dass die Bedeutung der Bundesinventare, insbesondere des ISOS, massgeblich zugenommen hat und auch vermehrt in kantonalen Baubewilligungsverfahren zum Thema wird. Beispielsweise gelangen die Schutzziele des ISOS in der Stadt Zürich gemäss eigenen Angaben[1] derzeit bei der Mehrheit der jährlich rund 4'000 Baugesuche zur direkten Anwendung. Die hohe Anzahl betroffener Bauvorhaben rührt von der umfassenden Inventarisierung her, welche rund 75% des Stadtgebiets von Zürich betrifft, wie die nachfolgenden Grafiken des Amts für Städtebau aufzeigen:[2]

---

1 https://www.stadt-zuerich.ch/isos (besucht am 03.01.2025).

2 Abb. 1 nachfolgend: https://www.stadt-zuerich.ch/isos#vorgehensweise_fuerbauherrschaften (besucht 13.01.2025); Abb. 2 nachfolgend, Quelle: https://www.stadt-zuerich.ch/isos#vorgehensweise_fuerbauherrschaften (besucht 13.01.2025).

Abbildung 1: ISOS-Gebiete im Kanton Zürich (alle Einträge); Grafik: Amt für Städtebau

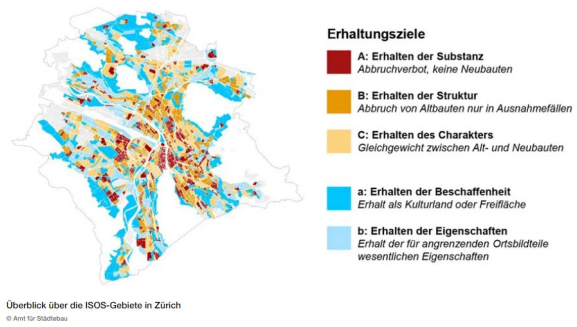

Abbildung 2 Überblick über die ISOS-Gebiete in Zürich (nach Erhaltungszielen); Grafik: Amt für Städtebau

Ausgewählten ungeklärten Rechtsfragen in Zusammenhang mit der Bedeutung des ISOS im Baubewilligungsverfahren sollen im Rahmen dieser juristischen Arbeit nachgegangen werden.

2. Forschungsgegenstand der vorliegenden Abschlussarbeit

Die vorliegende Abschlussarbeit wird sich mit nachfolgenden Fragestellungen auseinandersetzen:

- Wie ist das ISOS gemäss aktueller Rechtsprechung im kantonalen Baubewilligungsverfahren zu berücksichtigen und welche rechtlichen Herausforderungen und Konflikte bringt dies mit sich?
- Wie hat sich die Rechtsprechung in Zusammenhang mit der Berücksichtigung des ISOS historisch entwickelt und was sind die (rechtlichen) Konsequenzen für die Bauherrschaft im Baubewilligungsverfahren vor dem Hintergrund der aktuellen Rechtslage?
- Was gibt es für Lösungsmöglichkeiten in der Praxis für die aktuellen rechtlichen Herausforderungen?

3. Vorgehensweise und Methode

Die Abschlussarbeit soll im Sinne einer juristischen Arbeit eine detaillierte Analyse der rechtlichen Grundlagen, inkl. der einschlägigen Materialien, Literatur und bundesgerichtlichen und kantonalen Rechtsprechung darstellen und die aktuelle Praxis im Umgang mit den Schutzzielen des ISOS im kantonalem Baubewilligungsverfahren aufzeigen. Die

weiteren Bundesinventare (BLN, IVS) bilden nicht Gegenstand der Analyse, es wird punktuell darauf verwiesen.

Zunächst sollen die bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen sowie die Systematik und Zielsetzung des NHG auf Bundesebene sowie insbesondere das Instrument des ISOS aufgezeigt werden. In der Folge wird eine Analyse anhand Beispiele verschiedener Kantone (z.B. Zürich, Aargau, St. Gallen) vorgenommen, die darlegt, welche verschiedenen Szenarien im kantonalen Baubewilligungsverfahren bestehen und wie das ISOS in diesen Szenarien nach aktueller Rechtslage zu berücksichtigen ist. Zudem werden die Herausforderungen der aktuellen Rechtslage herausgearbeitet. Die Erkenntnisse aus der Analyse werden in der Folge kritisch gewürdigt und es werden mögliche Lösungsmöglichkeiten für die identifizierten rechtlichen Herausforderungen diskutiert. Abschliessend werden die wichtigsten Punkte der Forschungsarbeit und die Beantwortung der Forschungsfragen in den Schlussfolgerungen und dem Ausblick zusammengefasst.

B. Rechtliche Grundlagen

1. Begriff des Ortsbildschutzes

1.1 Definition des Ortsbilds

Das ISOS bezweckt den Schutz von historischen Ortsbildern nationaler Bedeutung. Als Ortsbild gilt das Erscheinungsbild einer Siedlung in ihrer Gesamtheit, welches durch die spezifischen kulturellen Eigenheiten eines Ortes bestimmt wird. Zu einem Ortsbild gehören neben den vorhandenen Bauten auch Strassen, Plätze, Gärten, Parks und Kulturland sowie Ausstattungen, wie Reklamen, Beschilderungen etc. Ortsbilder sind Ausdruck der Geschichte sowie des aktuellen Lebensraums und zeichnen sich durch lokale spezifische Gegebenheiten aus.[3]

Im Sinne des ISOS gelten als Ortsbilder Dauersiedlungen mit mehr als zehn Hauptbauten, die auf der Erstausgabe der Siegfriedkarte[4] vermerkt und auf der zum Zeitpunkt der Inventarisierung jeweils aktuellen Landeskarte[5] mit Ortsbezeichnung versehen sind.[6]

---

3 ISOS-Leitfaden, S. 17.

4 vgl. https://www.swisstopo.admin.ch/de/wissen-fakten/geschichte-sammlungen/historische-kartenwerke/siegfriedkarte.html (besucht am 30.05.2025); s.a. Fey, 2023, Fn. 85.

5 https://www.swisstopo.admin.ch/de/wissen-fakten/karten-und-mehr/historische-kartenwerke/landeskarte.html (besucht am 05.04.2025); s.a. Fey, 2023, Fn. 86.

6 Art. 7 VISOS; Art. 3 Abs. 1 WISOS; Leimbacher, 2012, S 24.

Unterschieden wird zwischen dem Ortsbild (ganzer Ort) und Ortsbildteilen (Gebieten, Baugruppen, schützenswerten Einzelelementen), wenn grössere räumliche Zusammenhänge vorliegen.[7] Das Bundesgericht verweist in seiner Rechtsprechung zuweilen auf die Definition des EJPD, wonach unter "«bedeutenden Ortsbildern» Baugruppen zu verstehen [sind], «deren Einzelbauten sich einerseits zu einem Bild augenfälliger Geschlossenheit vereinen und anderseits in die Umgebung einordnen»".[8]

1.2 Ortsbildschutz

1.2.1 Zweck des Ortsbildschutzes

Der Ortsbildschutz bezweckt die Erhaltung und Pflege von als schützenswert anerkannten äusseren Erscheinungsbildern, Gebäudegruppen/Ensembles, Ortskernen, Quartieren, Strassen und/oder Plätzen, bei denen sich vorhandene Alt- und Neubauten des jeweiligen Gebietsabschnitts zu einem ästhetisch befriedigenden Gesamtbild zusammenzufügen, in der Regel grösseren Baugesamtheiten. Angestrebt wird der Erhalt von historischen und kulturellen Werten, Lebens- und Wohnwert sowie Förderung der Qualität des Siedlungsbilds.[9]

1.2.2 Einordnung des Ortsbildschutzes in den Heimatschutz

Auf Bundesebene bildet das Natur- und Heimatschutzrecht als Spezialgebiet einen Bestandteil des Umweltschutzrechts im weiteren Sinne. Auf kantonaler Ebene finden sich zumeist in den Baugesetzen entsprechende Regelungen, wie etwa im Kanton Aargau in Titel 4.1. des BauG/AG, im Kanton St. Gallen in Titel C des PBG/SG, im Kanton Zürich im PBG/ZH im III. Titel.[10] Der Natur- und Heimatschutz erfasst grundsätzlich sämtliche Natur- und Kulturgüter und beinhaltet unter anderem den Artenschutz, die Erhaltung von Lebensräumen, den Schutz von Naturobjekten (z.B. Gehölzgruppen), Landschaften, Denkmälern oder Ortsbildern, aber auch beweglichen Objekten (z.B. Kunstwerke) sowie die Pflege von Sitten, Gebräuchen, Gesang oder Theater.[11] Der Begriff des Heimatschutzes kann als Oberbegriff verstanden werden, unter den sämtliche Bestrebungen zur

---

7 Rey, FHB, N 4.63; Dajcar, 2011, S. 70-71; Ehrenzeller & Engeler, 2019, § 7 N 80; Heer, 2019a, S. 197; Leimbacher, 2012, S. 24; Fey, 2023, S. 21.

8 BGE 111 Ib 257, E. 1a; Marti, 2016, S. 18-19; Moor, Komm. RPG, Art. 17 Rz. 61

9 § 23 Abs. 1 KNHV/ZH; Rey, FHB, N 4.63; Kull, 2001, S. 30; Bernet, 1975, S. 12; Joller, 1987, S. 12-13; Fey, 2023, S. 11.

10 Fey, 2023, S. 9-13; §§ 203-217 PBG/ZH; .

11 Fey, 2023, S. 9; Joller, 1987, S. 13-14; MARTI, Komm. NHG, Kap. II, N 3; BBl 1961 I 1093, 1105-1106.

Erhaltung bestimmter Güter der von Menschenhand gestalteten Umwelt subsumiert werden.[12]

1.2.3 Abgrenzungen zu weiteren Kulturgütern und Schutzaufgaben

1.2.3.1 Abgrenzung zu weiteren Kulturgütern

Der Ortsbildschutz lässt sich vom Schutz anderer Kulturgüter wie folgt abgrenzen:

- Denkmäler / Denkmalschutz: Der Denkmalschutz will schützenswerte Bauten und Anlagen, wie Gebäudegruppen, Gebäude und Teile sowie Zugehör von solchen, die als wichtige Zeugen einer politischen, wirtschaftlichen, sozialen oder baukünstlerischen Epoche gelten oder die Landschaft oder Siedlung wesentlich mitprägen, samt der massgeblichen Umgebung schützen.[13] Der Ortsbildschutz gilt als Teilgebiet des Denkmalschutzes,[14] erstreckt sich aber auch auf Bauten, die selber nicht schutzwürdig sind.[15] Anders als beim Denkmalschutz greift der Ortsbildschutz hingegen bei Innenräumen nur, sofern diese Aussenwirkung haben.[16] Die, wenn auch nicht immer ganz eindeutige Abgrenzung ergibt sich aus der Perspektive des Schutzgedankens. Der Ortsbildschutz bezieht sich auf eine Gesamtsituation mitsamt deren Erscheinungsbild, der Denkmalschutz hingegen auf einzelne Objekte.[17]
- Geschichtliche Stätten / Schutz archäologischer Stätten: Art. 78 Abs. 2 BV sowie Art. 1 lit. a NHG nennen als Schutzobjekte auch «geschichtliche Stätten», d.h. Orte, an denen archäologische Funde, wie etwa Überreste, Gegenstände oder menschliche Spuren früherer Epochen entdeckt oder vermutet werden. Typischerweise erfasst der Ortsbildschutz oberirdisch sichtbare, bauliche Strukturen. Dagegen erfasst die Archäologie primär verborgene Kulturgüter im Boden, auch wenn der Übergang fliessend sein kann.[18]

---

12 Fey, 2023, S. 9-10; BBl 1997 I 1, S. 253; Ehrenzeller & Engeler, 2019, § 7 N 2.

13 Art. 78 Abs. 2 BV, Art. 1 Abs. 1 lit. a und Art. 3 Abs. 1 NHG sowie z.B. Kt. Zürich: § 203 Abs. 1 lit. c PBG/ZH sowie gestützt darauf erlassene Verordnungen, wie z.B. NHV, VISOS, KNHV; ARE/ZH, 2024, S. 8-9; Fey, 2023, S. 29.

14 Meyer, 1989, Fn. 3; Fey, 2023, S. 11.

15 Fritzsche et. al., 2024, S. 1046; Bernet, 1975, S. 12, m.w.H.; Joller, 1987, S. 12-13; Waldmann, 2003, S. 6.

16 Waldmann, 2003, S. 6; Meyer, 1989, S. 5; Fey, 2023, S. 11.

17 Rey, FHB, N 4.84; Rohrer, Komm. NHG, Zürich 1997, 1. Kap., N 37-38.; Koletsis, 2022, S. 10-11; sinngemäss Bernet, 1975 S. 12; Meyer, 1989, S. 4; Fey, 2023, S. 11.

18 Engeler, 2008, S. 54-55; Ehrenzeller & Engeler, 2019, § 7 N 4; Fey, 2023, S. 12-13; Art. 1 Abs. 2 Valletta-Übereinkommen; EKD, 2018, S. 2.

- Historische Verkehrswege: Gemäss Art. 5 Abs. 1 und Art. 26 NHG sowie den zugehörigen Verordnungen[19] sollen historische Wege, Strassen und Wasserwege geschützt werden, welche von Menschenhand geschaffene Kulturdenkmäler darstellen.[20] Diese können Teil eines schützenswerten Ortsbilds sein.
- Naturdenkmäler: Sie entstehen typischerweise ohne menschlichen Einfluss.[21] Geschützt werden sollen auch seltene Tier- und Pflanzenarten.[22] Der Ortsbildschutz befasst sich hingegen mit von Menschen (mit-)gestalteten Werken.[23]
- Landschaftsschutz: Dieser erfasst werden wertvolle Landschaften oder Elemente einer Landschaft.[24] Dazu werden u.a. auch Ortsbilder, Natur- und Kulturdenkmäler oder geschichtliche Stätten gezählt. Landschafts- und Ortsbildschutz überschneiden sich demnach teilweise.[25]
- Kulturgüterschutz: Ziel ist es, die Zerstörung oder Beschädigung von wertvollem Kulturgut bei bewaffneten Konflikten verhindern. Die Objekte können, müssen aber nicht gleichsam vom Ortsbildschutz erfasst sein.[26]
- Gestaltung/Einordnung: Ästhetikklauseln in den kantonalen Baugesetzen, in Zürich z.B. in § 238 PBG/ZH oder im Kanton Aargau z.B. in § 42 BauG/AG, verpflichten zu einer in der Gesamtwirkung befriedigenden Gestaltung in Bezug auf Aussenraum und Umgebung. Der Ortsbildschutzes wird relevant, wenn auf bestehende Schutzobjekte Rücksicht zu nehmen ist.[27]

1.2.3.2 Umweltschutzrecht und zum Raumplanungsrecht

Die Umweltschutzgesetzgebung[28] setzt sich zum Ziel, den Menschen, Flora und Fauna sowie deren Lebensgemeinschaften und Lebensräume gegen lästige oder schädliche

---

19 Insb. Verordnung über das Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz vom 14. April 2010 (VIVS; SR 451.13); Fey, 2023, S. 12.

20 Erläuternder Bericht des ASTRA zum VIVS vom Juni 2018, S. 9; Fey, 2023, S. 12.

21 Engeler, 2008, S. 53, m.w.H.; Jagmetti, 1981, S. 116; Fey, 2023, S. 11.

22 Art. 1 Abs. 1 lit. d NHG; im Weiteren und zur Abgrenzung zum Tierschutz vgl. Marti, Komm. NHG, 2. Kap., N 3; Fey, 2023, S. 11.

23 § 203 Abs. 1 lit. c PBG/ZH; Fey, 2023, S. 11.

24 Art. 78 Abs. 2 BV, Art. 5 NHG, sowie die zugehörigen Verordnungen, wie z.B. NHV, Verordnung über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler vom 29. März 2017 (VBLN; SR 451.11).

25 § 203 Abs. 1 lit. a PBG/ZH; §§ 19 und 23 KNHV/ZH; Bernet, 1975, S. 12, m.w.H.; Joller, 1987, S. 12.

26 Bundesgesetz über den Schutz der Kulturgüter bei bewaffneten Konflikten, bei Katastrophen und in Notlagen vom 20. Juni 2014 samt zugehöriger Verordnung; Präambel und Art. 1 Haager Konvention Kulturgüterschutz; Art. 1 Abs. 1 KGSG; Marti, Komm. NHG, 2. Kap., N 41; Engeler, 2008, S. 55 -56, m.w.H.; Fey, 2023, S. 13.

27 § 238 Abs. 1-2 PBG/ZH; Engeler, 2008, S. 56-58; Reinhardt, 2017, S. 44-53; Fey, 2023, S. 14; zu d§ 328 PBG/ZH, vgl. Fritzsche et. al., 2024, S. 1038-1048.

28 Art. 74 BV; Art. 1 Abs. 1 USG.

Einwirkungen zu schützen.[29] Der Ortsbildschutz wird systematisch im Umweltrecht im weiteren Sinne eingegliedert,[30] strebt aber hauptsächlich die Erhaltung von schützenswerten Ortsbildern an, während der Umweltschutz die Abwehr von schädlichen Einwirkungen ins Zentrum stellt.[31]

Die Raumplanung strebt nach der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes.[32] Im Fokus steht die geeignete räumliche Ordnung und Entwicklung der verschiedenen Nutzungsmöglichkeiten des Bodens und des Lebensraums insgesamt. Das Ortsbild bildet Teil dessen.[33] Der Ortsbildschutz bezweckt dagegen den objektbezogenen Schutz eines Ortsbilds oder Ortsbildteils, nicht aber die gesamträumliche Ordnung.[34]

2. Rechtsquellen

2.1 Internationale Rechtsquellen

In Zusammenhang mit dem Ortsbildschutz gibt es verschiedene internationale Rechtsquellen, u.a. internationale Abkommen wie das Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturgutes der Welt vom 23. November 1972 (SR 0.451.41; «UNESCO-Übereinkommen»), das Übereinkommen zum Schutz des baugeschichtlichen Erbes in Europa vom 3. Oktober 1985 (SR 0.440.4; «Granada-Übereinkommen») oder das Europäische Übereinkommen zum Schutz des archäologischen Erbes vom 16. Januar 1992 (SR 0.440.5; «Valletta-Übereinkommen» oder «Malta-Übereinkommen») sowie verschiedene Soft Law-Quellen und bisweilen das Völkergewohnheitsrecht. Zu nennen ist beispielhaft der International Council of Monuments and Sites (Internationaler Denkmalrat, ICOMOS) sowie die allgemeinen völkerrechtlichen Grundsätze, so etwa:[35]

---

29 Art. 1 Abs. 1 USG; Rausch & Marti & Griffel, 2004, § 11 N 494; Engeler, 2008, S. 59; Fey, 2023, S. 14-15.

30 Rausch & Marti & Griffel, 2004, § 11 N 494; Ivanov, 2006, S. 285-286; Marti, Komm. NHG, Allgemeiner Teil, 2. Kap., N 3.

31 Rausch & Marti & Griffel, 2004, § 11 N 495; Engeler, 2008, S. 59; Fey, 2023, S. 13; vgl. zudem BGer 1A.11/2007 vom 16. Mai 2007, E. 1.1.2; Fey, 2023, S. 14-15.

32 Art. 75 Abs. 1 und Abs. 2 BV; Art. 1 Abs. 1 RPG; Haag, CR Cst.; Art. 75 N 26; Griffel, BSK BV, Art. 75 N 20; Fey, 2023, S. 14; Heer, 2019a, S. 205; Rebsamen, 2021, S. 48-50; Leimbacher, 2012, S. 52.

33 Art. 1 Abs. 1 und Abs. 2, Art. 3 RPG; Bernet, 2012, S. 13, m.w.H.; Haag, CR Cst.; Art. 75 N 26; Griffel, BSK BV, Art. 75 N 20-24; Joller, 1987 S. 13; Waldmann & Hänni, SHK RPG, Art. 1 RPG N 26-28, 37; Fey, 2023, S. 14-15.

34 Karlen, 1998, S. 153-154; Fritzsche et. al., 2024, S. 1046; Fey, 2023, S. 14; Engeler, 2008, S. 61; Jagmetti, 1981, S. 121.

35 Epiney & Kern, Komm. NHG, Drittes Kap., I. - III. N 4; vgl. ferner Ehrenzeller & Engeler, 2019, §3; Rey, FHB, N 4.73; Fey, 2023, S. 22-25; Huser, 2022, S. 132-133.

— das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung und das Vorsorgeprinzip;
— das Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung;
— das Konzept des gemeinsamen Erbes der Menschheit;
— das Prinzip der guten Nachbarschaft und das Prinzip «sic utere tuo ut alienum non laedas» («übe Deine Rechte so aus, dass Du andere nicht schädigst»);
— das Kooperationsprinzip;
— das Verbot erheblicher grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen;
— das Konzept der gemeinsamen natürlichen Ressourcen.

2.2 Auf Bundesebene

Art. 78 Abs. 1 BV alloziert die Zuständigkeit für die Aufgaben des Natur- und Heimatschutzes, welche auch den Ortsbildschutz umfassen, grundsätzlich bei den Kantonen.[36] Diese trifft demnach die Pflicht und Kompetenz, im Rahmen der ihnen gemäss Art. 78 BV für die Wahrung der Aufgaben des Ortsbildschutzes zu sorgen.[37]

Gemäss Art. 78 Abs. 2 BV ist der Bund jedoch verpflichtet, bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes zu nehmen und Landschaften, Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler zu schonen oder ungeschmälert zu erhalten, wenn das öffentliche Interesse dies erfordert. Ferner kann der Bund nach Art. 78 Abs. 3 BV Bestrebungen des Natur- und Heimatschutzes unterstützen und Objekte von gesamtschweizerischer Bedeutung vertraglich oder durch Enteignung erwerben oder sichern.[38]

In der Lehre wird verschiedentlich festgehalten, aus der Pflicht zur Rücksichtnahme und der Befugnis zur Unterstützung von Anliegen des Natur- und Heimatschutzes erwachse dem Bund noch keine Kompetenz zur materiellen Regelung des Ortsbildschutzes.[39] Dies obliege nicht nur bei den regionalen oder kommunalen Ortsbildern den Kantonen, sondern auch für die im ISOS verzeichneten Ortsbilder nationaler Bedeutung, welche über den Schutz der Ortsbilder zu befinden und dafür entsprechende Massnahmen vorzusehen hätten. Das ISOS stelle vom Konzept her lediglich ein Arbeitsinstrument für die Kantone

---

36 Waldmann, 2003, S. 3; Marti, SG-Komm. BV, Art. 78 N 5; Saputelli & Zürcher, 2024, S. 7; Rey, FHB, N 4.64; Heer, 2019b, S. 189; Rausch, 2001, § 58 Rz. 14.

37 Dajcar, 2011, S. 6-7; Waldmann, 2003, S. 3; Häuptli-Schwaller, Komm. BauG/AG § 40 N 8; Saputelli & Zürcher, 2024, S. 7; Rausch, 2001, § 58 Rz. 16-18; Fey, 2023, S. 17.

38 Fey, 2023, S. 15-16; Karlen, 2023, S. 113; Heer, 2019a, S. 197-198; Heer, 2019b, S. 189; Marti, 2024, S. 11; Marti, 2016, S. 4; Wagner Pfeiffer, 2021, N 1146; Rausch, 2001, § 58 Rz. 16.

39 Karlen, 2023, S.116.

bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben im Bereich des Ortsbildschutzes dar.[40] Anders ist dies jedoch bei der Erfüllung von Bundesaufgaben.[41]

Art. 78 Abs. 2 bis Abs. 5 BV wird mit dem Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (SR 451) sowie die zugehörige Verordnung über den Natur- und Heimatschutz vom 16. Januar 1991 (SR 451.1) als Grundsatzgesetzgebung umgesetzt und konkretisiert.[42]

Die Grundlagen für das ISOS ergeben sich sodann aus der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz vom 13. November 2019 (SR451.12) und den zugehörigen Weisungen.[43]

Weitere Grundlagen finden sich teilweise im Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (SR700), gestützt darauf erlassenen Planungsinstrumenten sowie in verschiedenen Spezialgesetzen, wie z.B. dem Bundesgesetz über den Wasserbau vom 21. Juni 1991 (SR721.100), das Bundesgesetz über die Stauanlagen vom 1. Oktober 2010 (SR721.101), das Bundesgesetz über Zweitwohnungen vom 20. März 2015 (SR702) sowie im Umweltschutzrecht[44], neben dem allgemeinen Umweltschutz nach USG auch im Wald-, Gewässer oder Klimaschutzrecht.[45]

2.3 Auf Kantonaler und Kommunaler Ebene

Auf kantonaler Ebene finden sich die rechtlichen Grundlagen zum Ortsbildschutz zunächst in den Kantonsverfassungen, so bspw. im Kanton Zürich in Art. 103 Abs. 2 KV/ZH ("Kanton und Gemeinden sorgen für die Erhaltung von wertvollen Landschaften, Ortsbildern, Gebäudegruppen und Einzelbauten sowie von Naturdenkmälern und Kulturgütern.")[46], im Kanton Aargau in §36 Abs. 2 KV/AG ("[der Kanton] sorgt für die Erhaltung der Kulturgüter. Er schützt insbesondere erhaltenswerte Ortsbilder sowie historische Stätten und Baudenkmäler.") oder im Kanton Bern in Art. 32 KV/BE ("Kanton und Gemeinden treffen in Zusammenarbeit mit privaten Organisationen Massnahmen für die

---

40 Karlen, 2023, S. 118.
41 Karlen, 2023, S. 120, zum Begriff und der Bedeutung der Bundesaufgabe s. Kap. C.2.
42 Dajcar, 2011, S. 6; Haag, CR Cst., Art. 78 N 7-8; Waldmann, 2003, S. 3; Dajcar/Griffel, BSK BV, Art. 78 N 4-7; Ehrenzeller & Engeler, 2019, § 4 N 1, 13; Engeler, 2008, S. 79; Marti, SG-Komm. BV, Art. 78 N 6, m.w.H.; Favre, Komm. NHG, Art. 1 N 1.
43 Weisungen über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung ISOS (WISOS) vom 1. Januar 2020.
44 Insb. Art. 1–10g USG.
45 Marti, Komm. NHG, Allgemeiner Teil, 2. Kap., Rz. 54-72.
46 s. dazu auch: Sobotich, Komm. KV, Art. 103 S. 975-981.

Erhaltung schützenswerter Landschafts- und Ortsbilder sowie der Naturdenkmäler und Kulturgüter.") und in der kantonalen Gesetzgebung wieder, wie etwa in Art. 115 Abs. 1 lit. g PBG/SG, in § 40 BauG/AG oder in § 203 Abs. 1 lit. c, §§ 203-217 PBG/ZH oder im Kanton Basel-Stadt im Gesetz über den Denkmalschutz vom 20.03.1980 (DSchG/BS; SG 497.10) sowie den zugehörigen Verordnungen.[47]

Auch auf kommunaler Ebene können sich Regelungen zum Ortsbildschutz finden, etwa in (Schutz-)Verordnungen, Bau- und Zonenordnungen, Baureglementen etc.[48]

Die jeweiligen Erlassstufen müssen sich innerhalb der verfassungsmässigen Kompetenzen bewegen.[49] Abgrenzungsschwierigkeiten könnten indessen auch zu Rechtsunsicherheit führen, ob und inwiefern das ISOS in das kantonal geregelte Baubewilligungsverfahren Einfluss nehmen darf.

C. Systematik des Natur- und Heimatschutzgesetzes des Bundes und Verfahrensgrundsätze

1. Ziele und Anwendungsbereich des NHG

Die von Art. 78 Abs. 2–5 der Bundesverfassung vorgegebenen Ziele des NHG werden in Art. 1 NHG statuiert: Im Rahmen der Bundeszuständigkeit besteht die Pflicht, "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; […] e. die Lehre und Forschung sowie die Aus- und Weiterbildung von Fachleuten im Bereich des Naturschutzes, des Heimatschutzes und der Denkmalpflege zu fördern."[50]

Im Hinblick auf den Ortsbildschutz sollen bedeutungsvolle Ortsbilder geschont werden und, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert erhalten bleiben

---

47 Waldmann, 2003, S. 4.

48 Fritzsche et. al., 2024, S. 345-347; Häuptli-Schwaller, Komm. BauG/AG, §40 N 2, 61, zur Koordinationspflicht, s.a. Keiser, 1999, S. 7-8.

49 Sinngemäss Griffel, 2017, S. 4-8; Hoffmann, 2021, S. 16; Bandli, 1989, S. 14-16; BGE 140 II 262, E. 2.3.1.

50 Art. 1 Abs. 1 lit. a-c, e NHG; Fey, 2023, S. 19.

(Art. 3 Abs. 1 NHG). Objekte nationaler Bedeutung geniessen dabei erhöhten Schutz. Schützenswerte Ortsbilder von nationaler Bedeutung werden im ISOS erfasst, welches ein Bundesinventar im Sinne von Art. 5 NHG darstellt. Ferner kann der Bund die Kantone und Gemeinden unterstützen und deren Aktivitäten fördern.[51]

Adressaten des NHG sind primär der Bund und seine Vollzugsorgane, d.h. die Anstalten und Betriebe des Bundes, die Kantone bei Erfüllung von Bundesaufgaben sowie ferner mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben betraute Organisationen, wie etwa die SBB oder die Swissgrid.[52] Als unmittelbare Adressaten gelten des Weiteren die gesamtschweizerisch tätigen ideellen Organisationen aufgrund ihres Beschwerderechts gemäss Art. 12 NHG.[53] Als mittelbare Adressaten des NHG[54] gelten sodann vorgenannte Organisationen, wenn sie förderungswürdige Leistungsträger zur Verwirklichung der Denkmalschutzinteressen sind.[55]

2. Begriff der Bundesaufgabe

Der Anwendungsbereich des NHG wird an die Erfüllung einer sog. Bundesaufgabe geknüpft. Das Gesetz selber definiert diese nicht abschliessend, enthält aber in Art. 2 Abs. 1 NHG eine exemplarische Auflistung:[56]

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

b. die Erteilung von Konzessionen und Bewilligungen, wie zum Bau und Betrieb von Verkehrsanlagen und Transportanstalten (mit Einschluss der Plangenehmigung), von Werken und Anlagen zur Beförderung von Energie, Flüssigkeiten oder Gasen oder zur Übermittlung von Nachrichten sowie Bewilligungen zur Vornahme von Rodungen;

---

51 Anstelle Vieler: Tschannen & Mösching, 2012, S. 7.

52 Art. 3 Abs. 1 NHG; Favre, Komm. NHG, Art. 3 N 5 m.w.H.; Abegg, 2016, S. 15-16; Heer, 2019a, S. 198; Fey, 2023, S. 18.

53 Zum Verbandsbeschwerderecht, vgl. Lorentan, Komm. USG, Kommentierung zu Art. 55.

54 Ehrenzeller & Engeler, 2019, § 4 N 14; zum Beschwerderecht von Verbänden, vgl. Keller, Komm. NHG, Art. 12 N 4-18; Fey, 2023, S. 18.

55 Art. 1 lit. c und Art. 14 NHG; Fey, 2023, S. 18.

56 Rausch & Marti & Griffel, 2004, N 562; Marti SG-Komm. BV, Art. 78 N 9; Ehrenzeller & Engeler, 2019, § 4 N 20; Zufferey, Komm. NHG, Art. 2 N 38-50; Abegg, 2016, S. 16-37; Seitz & Zimmermann, 2008, S. 112-121.

c. die Gewährung von Beiträgen an Planungen, Werke und Anlagen, wie Meliorationen, Sanierungen landwirtschaftlicher Bauten, Gewässerkorrektionen, Anlagen des Gewässerschutzes und Verkehrsanlagen."

Der Erfüllung von Bundesaufgaben gleichzustellen sind gemäss Art. 2 Abs. 2 NHG Entscheide kantonaler Behörden, die voraussichtlich nur mit Bundesbeiträgen nach Art. 2 Abs. 1 lit. c NHG umgesetzt werden.[57]

Der Begriff der Bundesaufgabe umfasst gemäss BAFU sämtliche "materielle[n] Umsetzungen des Bundes und seiner Einrichtungen, Konzessionen in der Zuständigkeit des Bundes und durch den Bund vergebene Beiträge, die eine Auswirkung auf Natur oder Landschaft haben."[58]

Lehre und Rechtsprechung haben sich vielfach mit dem Begriff der Bundesaufgabe auseinandergesetzt: Verschiedene Lehrmeinungen vertreten die Auffassung, die Bundesaufgabe im Sinne von Art. 2 NHG umfasse sämtliche Hoheitsakte, mit welchen ein bundesrechtliches Rechtsverhältnis geregelt werde, welches Auswirkungen auf Natur und Heimat haben könne und zudem raumrelevant sei.[59] Das Bundesgericht hat in seiner Rechtsprechung etabliert, dass eine Bundesaufgabe zu bejahen sei, wenn ein Rechtsgebiet betroffen sei, für welche der Bund zuständig sei, eine bundesrechtliche Regelung in Kraft sei und ein Bezug zum Natur-, Landschafts- und Heimatschutz bestehe. Ein Zusammenhang sei zu bejahen, wenn die bundesrechtliche Regelung (zumindest auch) den Schutz von Natur, Landschaft oder Heimat bezwecke oder, wenn der bundesrechtliche Auftrag die mögliche Gefahr der Beeinträchtigung schützenswerter, heimatlicher Landschafts- und Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler in sich berge.[60]

Die Fälle der Rechtsprechung, die sich zum Begriff der Bundesaufgabe äussern, sind breit gefächert. Als Bundesaufgabe gelten u.a. (kleine Auswahl):[61]

---

57 Ehrenzeller & Engeler, 2019, § 4 N 6; Rausch, 2001, Rz. 16.

58 https://www.bak.admin.ch/bak/de/home/baukultur/bauen-planen-entwickeln/taches-de-la-confederation.html#:~:text=Der%20Begriff%20%C2%ABBundesaufgabe%C2%BB%20bezeichnet%20also,auf%20Natur%20oder%20Landschaft%20haben (besucht am 06.01.2025); Tschannen & Mösching, 2012, S. 10-13.

59 Tschannen & Mösching, 2012, S. 11 m.w.H.; differenzierter: Zufferey, Komm. NHG, Art. 2 Rz. 12−14.

60 BGer 1C_482/2012 vom 14. Mai 2014, E.3.4 m.H.a.; BGE 139 II 271, E.9.3-9.4.; BGE 144 II 218, E.3.2-3.3; BGE 142 II 509, E.2; BGE 139 II 271, E.9.4; BGer 1A.185/2006 vom 5. März 2007, E. 5.1; Verwaltungsgericht Graubünden Entscheid R 18 15 vom 7. Januar 2020, E.2.6.2.; vgl. zudem Tschannen & Mösching, 2012, S. 11; Heer, 2019a, S. 199; Rebsamen, 2020, S. 458; Marti, 2024, S. 2-4; Wagner Pfeiffer, 2021, Rz. 1148.

61 https://www.zh.ch/de/planen-bauen/raumplanung/raumplanung-flexdata/isos-direktanwendung.html (besucht am 28.05.2025); vgl. z.B. auch Wagner Pfeiffer, 2021, Rz. 1148.

- Einzonungen (Art. 15-15a RPG);
- Baubewilligungen ausserhalb der Bauzone (Art. 24-24e RPG)[62];
- Rodungsbewilligungen;
- Bauten und Anlagen in Mooren und Moorlandschaften, Naturschutzgebieten oder Lebensräumen von geschützten Tieren und Pflanzen (Biotopen);[63]
- Solaranlagen auf Kulturdenkmälern von kantonaler oder nationaler Bedeutung;[64]
- Bundesrechtliche Ausnahmebewilligungen nach GSchG im Gewässerschutzbereich, Bauten im Grundwasserschutz oder im Gewässerraum, Konzessionen für Wassernutzung;[65] Fischereirechtliche Bewilligung für technische Eingriffe in Gewässer;
- Mobilfunkanlagen;
- Zivilschutzanlagen;
- Nationalstrassen und Eisenbahnanlagen des Bundes.

Verneint wurde die Bundesaufgabe indessen etwa bei[66]

- Allgemeiner Planungspflicht gemäss Art. 2 RPG;
- Baubewilligungen innerhalb der Bauzone (BGer 1C_578/2016 vom 28. Juni 2017, E.3.1, BGer 1C_488/2015 vom 24. August 2016, E.1.6 und BGer 1C_482/2012 vom 14. Mai 2012, E.3.5);
- Erforderlicher Zustimmung der kantonalen Fachstelle für Natur- und Umweltschutz für das Errichten von Gebäuden mit lärmempfindlichen Räumen in lärmbelasteten Gebieten (Art. 22 USG, Art. 31 Abs. 2 LSV) (Verwaltungsgericht Graubünden Entscheid R 18 15 vom 7. Januar 2020, E. 2.6.2.; bestätigt in BGer 1C_90/2020 vom 15. September 2021, E.3.3.).

Kritisiert wird die bundesgerichtliche Auffassung u.a. von Dajcar, wonach das Vorliegen einer Bundesaufgabe nicht davon abhängen könne, ob Schutznormen des Bundesrechts betroffen seien. Es müsse bei Erfüllung jeder Bundesaufgabe auf Natur und Heimat Rücksicht genommen werden. Auch die von der Lehre geforderte Voraussetzung einer raumrelevanten Tätigkeit als Voraussetzung für das Vorliegen einer Bundesaufgabe nach

---

62 Muggli, Praxiskomm. RPG, Bauen, Vorb. zu den Art. 24 bis 24e und 37a, N 20.
63 s.a. Tschannen, 2005, S. 443.
64 Zu Photovoltaik-Grossanlagen, vgl. Bühl, 2023, S. 270-274, 279-280.
65 Nicht jedoch bei kantonalen gewässerschutzrechtlicher Bewilligungspflicht, vgl. BGer 1C_265/2022 vom 24. April 2023, E. 4.
66 Vgl. z.B. auch Wagner Pfeiffer, 2021, Rz. 1149.

Art. 2 NHG sei eine unnötige Einschränkung.[67] Nach hier vertretener Auffassung ist jedoch grundsätzlich dem Bundesgericht zu folgen, wonach eine für das NHG relevante Bundesaufgabe nur vorliegt, wenn die Tätigkeit effektiv Auswirkungen auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes haben kann[68], was folgerichtig voraussetzt, dass es sich um eine raumwirksame Tätigkeit handelt. Darüber hinaus scheint es angebracht, aufgrund des Gebots der Rechtssicherheit und den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsregelungen den Begriff der Bundesaufgabe restriktiv zu verstehen, insbesondere, da dem Bund im Hinblick auf den Ortsbildschutz keine umfassende Regelungskompetenz zukommt.

3. Die Bundesinventare, insbesondere das ISOS

3.1 Allgemein

Art. 5 Abs. 1 NHG verpflichtet den Bundesrat nach Vernehmlassung der Kantone zur Erstellung von Inventaren für Objekte von nationaler Bedeutung. Als Bundesinventare i. S. v. Art. 5 NHG bestehen für Objekte von nationaler Bedeutung bisher das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN)[69], das Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz (IVS)[70] sowie insbesondere das hier genauer beleuchtete Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) mit zugehöriger Verordnung.[71]

3.2 Schutzobjekte und Erhaltungsziele

Schutzobjekte des ISOS sind schweizerische Ortsbilder von nationaler Bedeutung. Die ISOS-Objekte werden jeweils in Siedlungsgattungen unterteilt[72], wie z.B. Stadt, Kleinstadt, Dorf oder Weiler sowie Spezialfälle (u.a. auch Einzelobjekte), sowie in Gebiete, Baugruppen und Umgebungszonen und -richtungen. Sie sind gemäss Art. 9 VISOS und Art. 27 WISOS mit einem Schutzziel versehen.[73] Ferner ist eine Liste der Ortsbilder zu

---

67 Dajcar, 2011, S. 38-41; s.a. Tschannen & Mösching, 2012, Fn. 21.

68 Vgl. z.B. BGE 139 II 271, E. 9.4; BGE 131 II 545, E. 2; Zufferey, Komm. NHG, Art. 2 N 17.

69 BAFU, VBLN, Ziff. 10; vgl. auch Schibli & Bühl, 2016, S. 660-663; Gredig, 2014, S. 158-159.

70 vgl. Art. 1 Abs. 1 lit. a-c und Abs. 2 VIVS; vgl. zudem Dajcar, 2011, S. 71; Leimbacher, Komm. NHG, Art. 5 N 11; Fey, 2023, S. 21-22.

71 Wiedler, 2019, S. 152; ARE/ASTRA/BAFU/BAK, 2012, S. 4, 12-13; Fey, 2023, S. 21-22; zu den Inventaren im Detail vgl. Dajcar, 2011, 1. Kap./3. Kap.; Heer, 2019a S. 198; Marti, 2013, S. 5.

72 Art. 6 VISOS; Art. 4 WISOS; BAK, Erläuterungen, 2021, S. 2-9; Wiedler, 2019, S. 155.

73 vgl. Art. 7-9 VISOS; Art. 3-12 WISOS; Wiedler, 2019, S. 153-170; vgl. zudem Engeler, S. 275-276; Gredig, 2014, S. 160; Dajcar, 2011, S. 70-71; Heusser-Keller, 1987, S. 103; Marti, 2016, S. 8-24.

führen, denen gemäss dem inventarisierenden Fachgremium des Bundes regionale oder lokale Bedeutung zukommt (Art. 1 Abs. 4 WISOS).[74]

Für Gebiete und Baugruppen können folgende Schutzziele festgesetzt werden:[75]

- Schutzziel A: Substanzerhalt, d.h. integraler Objekterhalt und Beseitigung wesentlicher Beeinträchtigungen.
- Schutzziel B: Strukturerhalt, d.h. Erhalt von Anordnung und Gestalt der Bauten, integraler Erhalt von für die Struktur wesentlichen Elementen.
- Schutzziel C: Erhalt des Charakters, d.h. Erhalt des Gleichgewichts zwischen Alt- und Neubauten und integraler Erhalt der den ursprünglichen Erbauungsgrund illustrierenden und für den Charakter wesentlichen Elemente.

Für Umgebungszonen/-richtungen können folgende Schutzziele festgesetzt werden:[76]

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

Im Grundsatz muss vor Festsetzung der Schutzziele zunächst festgehalten werden, inwiefern es sich bei den einzelnen Objekten um Schutzobjekte handelt, und welcher Umfang des Schutzes bedarf. Die Bestimmungen des WISOS sehen qualitative Kriterien zur Einschätzung der Schutzwürdigkeit vor, wie Lagequalitäten, räumliche Qualitäten und architekturhistorische Qualitäten sowie verschiedene sog. "Nebenkriterien".[77] Berücksichtigt werden muss gemäss Art. 12 WISOS aber auch die Art der Beziehung von Ortsbildteilen untereinander und das Verhältnis der Bebauung zur umliegenden Landschaft, welche ebenso wichtig seien wie die Ortsbildteile selber.

Schweizweit wird derzeit bei über 1200 Ortsbildern nationale Bedeutung anerkannt. Dabei handelt es sich nicht nur um national bekannte Orte, sondern auch um Ortsbilder, die

---

74 Karlen, 2023, S. 118-119.
75 Art. 23 WISOS; BAK, Erläuterungen, 2021, S. 2-9; VLP-ASPAN, 2028, S. 9; Koletsis, 2022, Rz. 47; Wiedler, 2020, S. 253; Fey, 2023, S. 21.
76 Anhang zum WISOS, S. 13.
77 Art. 15 und 16 WISOS.

nur auf kantonaler Ebene (z.B. Seegräben), oder sogar nur auf lokaler Ebene bekannt sind (z.B. Weiler Wellenau in der Gemeinde Bauma).[78]

3.3 Inventarisierung

Gestützt auf den Auftrag nach Art. 5 NHG wurde für die schutzwürdigen Ortsbilder von nationaler Bedeutung das ISOS erstellt. Das Ziel war die Erstellung eines Verzeichnisses, welches nach städtebaulichen und baukulturellen Kriterien erstellt wurde, d.h. eines sog. Fachinventars.[79] Vorgenommen wurde eine umfassende Bestandesaufnahme und Bewertung aller Siedlungen der Schweiz, wobei alleine das äussere Erscheinungsbild der Siedlungen massgeblich war.[80] Der Bundesrat war verpflichtet, vor dem Erlass des ISOS die Kantone anzuhören (Art. 5 Abs. 2 NHG), das Gesetz lässt aber zu, die Inventarisierung ohne deren Einverständnis vorzunehmen. Betroffene Grundeigentümer mit Liegenschaften im Perimeter des ISOS wurden vor dem Erlass des ISOS bzw. werden bei der Inventaraufnahme und Festsetzung der Schutzziele ISOS weder angehört noch können sie diese anfechten. Sie werden auch nicht über den Einbezug in das ISOS informiert.[81]

Art. 5 Abs. 2 NHG sind die Inventare, wie das ISOS, regelmässig zu überprüfen und zu bereinigen. Im Falle von veränderten Verhältnissen, neuen Erkenntnissen oder Prioritäten können die Kantone beim Bundesrat eine Überprüfung der Inventareinträge des ISOS beantragen. Entscheidbehörde für solche Anträge ist der Bundesrat. Für private Grundeigentümer ist ein solches Antragsrecht indessen nicht vorgesehen.[82]

3.4 Rechtsnatur / Wirkung

Das ISOS stellt, wie vorstehend dargelegt, ein sog. Fachinventar dar. Fachinventare dienen den Behörden als Arbeitsinstrumente für ihre Tätigkeit im Bereich des Natur- und Heimatschutzes, die die als schutzwürdig in Betracht kommenden Objekte auflisten. Der Inventareintrag in ein Fachinventar begründet im Grundsatz noch keinen rechtlichen Schutz der verzeichneten Objekte. Ein Inventareintrag ist sodann Grundlage für

---

78 Karlen, 2023, S. 119.

79 Karlen, 2023, S. 117; Bundesamt für Kultur BAK/Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Schweizer Ortsbilder erhalten, Bericht an den Bundesrat vom 1. September 2021, S. 5 und 11; vgl. ferner Waldmann, 1997, S. 154-155.

80 Art. 10 WISOS; Karlen, 2023, S. 117; vgl. ferner Marti, 2103, S. 8.

81 Karlen, 2023, S. 117; Karlen, 2020, S. 462; Leimbacher, Komm. NHG, Art. 5 N 26.

82 Leimbacher, Komm. NHG, Art. 5 N 28-29.

Interessenabwägungen, nicht aber bereits deren Ergebnis. Die Inventare müssen von den Behörden durch planerische Vorkehrungen oder Unterschutzstellungen umgesetzt werden.[83]

Bei den Bundesinventaren nach Art. 5 NHG wie dem ISOS werden, trotz deren Ausgestaltung als Fachinventar, weitergehende Rechtswirkungen anerkannt. Die darin festgelegten Schutzobjekte und -ziele sind bei der Erfüllung von Bundesaufgaben für Grundeigentümer nach Art. 6 NHG unmittelbar rechtsverbindlich.[84]

Auch ausserhalb der Erfüllung von Bundesaufgaben kann das ISOS relevant sein. Art. 11 VISOS statuiert eine Berücksichtigungspflicht der Bundesinventare nach Art. 5 NHG im Rahmen der kantonalen und kommunalen Planung. Das ISOS soll eine Wertungshilfe für die raumplanerische Interessenabwägung darstellen und die Behörden sind verpflichtet, sich sachgemäss mit den Schutzzielen des ISOS befassen.[85] Das Bundesgericht misst dem ISOS mithin den Charakter eines Sachplans oder Konzepts im Sinne von Art. 13 RPG zu.[86] Diese Qualifikation wird von der Lehre teilweise und nach hier vertretener Auffassung zu Recht kritisiert, da den Schutzobjekten des ISOS damit ohne Interessenabwägung oder konkrete Prüfung im Einzelfall rechtlicher Schutz und somit ein Vorrang gegenüber anderen (planerischen) Interessen zugemessen wird.[87]

Die Rechtsprechung spricht den Schutzzielen des ISOS ferner auch Wirkung im Baubewilligungsverfahren zu, einerseits im Falle der Anwendbarkeit von Art. 6 NHG, und andererseits ausserhalb des Vorliegens einer Bundesaufgaben dort, wo Interessenabwägungen vorzunehmen sind oder Ermessensspielräume bestehen.[88]

Die Schutzziele des ISOS sind demnach geeignet, das verfassungsrechtlich geschützte Eigentum einzuschränken.[89] Die Eigentumsgarantie beinhaltet als Grundrecht das Recht auf Abwehr, Schutz und Leistung von Eigentumsrechten. Zudem bildet sie die Grundlage für objektive Grundsatznormen und Wertentscheidungen und muss in der ganzen

---

83 ARE, Bericht, 2016, S. 12; Karlen, 2023, S. 118; Schwitter & Frei, 2020, S. 32; Fritzsche et. al., 2024, S. 335-336; Aebi, 1987, S. 102; Marti, 2013, S. 8; BGer 1C_92/2021 vom 7. Juni 2021, E. 5.2.

84 Karlen, 2020, S. 461-462; Marti, 2005, S. 635-636.

85 VLP-ASPAN, 2018, S. 14-16; Heer, 2019. S. 204; Berz, 2018, S 9-12.

86 BGE 135 II 209, E. 2.1; s.a. Wagner Pfeiffer, 2017, Rz. 273; Marti, 2005, S. 628-630; Ruch, B&P, § 7 N 7.24.

87 Karlen, 2023, S. 122; Dajcar, 2011, S. 175-176; Heer, 2019a, S. 190-191; Jeannerat & Bühlmann, Praxiskomm. RPG, RSI, Art. 13 N 113; Tschannen, Praxiskomm. RPG, RSI, Art. 6 N 30; Karlen, 2023, S. 122.

88 S. Kap. D.3.; Heer, 2019a, S. 204.

89 Karlen, 2023, S. 128; s.a. Griffel, 2002, S. 172-180; sinngemäss Schaffhauser, 1981, S. 85.

Rechtsordnung zur Geltung kommen müssen.[90] Eingriffe in die Eigentumsgarantie durch staatliches Handeln sind nur zulässig, soweit die Voraussetzungen von Art. 36 Abs. 1–4 BV erfüllt sind, auf die hier nicht im Einzelnen eingegangen wird. Enteignungen und enteignungsähnliche Massnahmen sind ausserdem voll zu entschädigen.[91]

Im Rahmen der Berücksichtigung des ISOS, soweit diese direkt zur Anwendung kommen, findet eine vollumfängliche Prüfung der Rechtmässigkeit einer solchen Einschränkung wie dies die Rechtsweggarantie von Art. 29a BV verlangen würde, indes nicht statt.[92] Dies zeigt sich wie folgt:

Die Umsetzung des Ortsbildschutzes für kantonale oder kommunale Schutzobjekte erfolgt durch den Erlass von konkreten Schutzmassnahmen (Schutzzone, Unterschutzstellung etc.). Kantonale und kommunale Inventare begründen lediglich eine Schutzvermutung, sagen aber noch nichts über die effektive Schutzwürdigkeit eines Inventarobjekts aus. Für Unterschutzstellungen besteht in der Regel eine ausdrückliche kantonale gesetzliche Grundlage und im Unterschutzstellungsverfahren wird eine umfassende Interessenabwägung vorgenommen, welche die öffentlichen und privaten Interessen und die Prüfung der Verhältnismässigkeit der Schutzmassnahmen miteinbezieht.[93] Hingegen steht der Grundeigentümerschaft bei Schutzobjekten des ISOS die Rüge nicht offen, dass die Aufnahme eines Objekts ins Inventar oder die darin festgesetzten Schutzziele ein unverhältnismässiger Eigentumseingriff darstelle. Begründet wird dies damit, dass der ISOS-Eintrag allein ortsbildschützerischen Kriterien genügen muss. Das Bundesgericht erachtet mit der Aufnahme ins ISOS die Schutzwürdigkeit eines Objekts als bereits festgestellt. Die kantonalen Behörden hätten daher nur noch eine formell vorstrukturierte und materiell eingeschränkte Interessenabwägung vorzunehmen.[94] Das ISOS wird nicht direkt

---

90 Art. 26 und Art. 35 BV; Dubey, CR Cst.; Art. 26 N 23-34; Waldmann, BSK BV, Art. 26 N 12, 58; s.a. Häfelin & Kölz & Gächter, 2020, Rz. 1107; Hafelin & Haller & Keller & Thurnherr, 2024, § 22.

91 Art. 26 Abs. 2 BV; Waldmann, BSK BV, Art. 26 N 58; s.a. Wiederkehr Schuler, 1999, S. 2-4; Gyr, 1994, S. 11-15; Dubey, CR Cst.; Art. 26 N 80; zu den Voraussetzungen von Grundrechtseinschränkungen, vgl. z.B.: Belser & Waldmann, 2021, S. 162-187; Häfelin & Müller & Uhlmann, 2020, Rz. 2453-2508; Häfelin & Kölz & Gächter, 2020, Rz. 1197; Hafelin & Haller & Keller & Thurnherr, 2024, § 9; Schefer, 2006, Kap. C.; von Tscharner, 1981, S. 71-83.

92 Karlen, 2023, S. 128; zur Rechtsweggarantie im Allgemeinen, vgl. Waldmann, BSK BV, Art. 29a N 3-30; Grodecki, CR Cst. Art. 29a N 11-31; Rhinow et. al., 2014, S. 136-148, Schindler, 2010, S. 307-312.

93 Karlen, 2023, S. 127; Saputelli, 2016, S. 34-35; Fey, 2023, S. 32, 36-53; vgl. z.B. auch im Kt. St. Gallen Art. 114-130 PBG/SG, das KEG SG und die zugehörigen Verordnungen; Bereuter, Komm. PBG/SG, Vor Art. 114-130 N 36-40; Derselbe, Komm. PBG/SG, Kommentierung zu Art. 121-122, 128.

94 Karlen, 2020, S. 462; Karlen, 2023, S. 126-128; Tschannen & Mösching, 2012, S. 19 m.w.H.; Seitz & Zimmermann, 2008, S. 125; BGer 1C_118/2016 vom 21. März 2017, E. 4.2; dies steht etwas im Widerspruch zu den Ausführungen des BAK, wonach die Schutzziele des ISOS nicht direkt in eine

mittels planerischer Erlasse oder Schutzverfügungen umgesetzt, zumal dem Bund diesbezüglich keine Kompetenz zusteht. Die Rechtswirkungen, welche die Rechtsprechung dem ISOS zubilligt, fussen damit nicht auf einer gesetzlichen Grundlage, wie dies für Eigentumsbeschränkungen erforderlich wäre.[95]

Sodann erfolgt auch im Baubewilligungsverfahren keine vollständige Interessenabwägung, jedenfalls nicht, wenn eine Bundesaufgabe vorliegt, da nach Art. 6 Abs. 2 NHG nur öffentliche Interessen von nationaler Bedeutung den im ISOS vorgesehenen Schutzzielen entgegengehalten werden dürfen.[96] Es besteht demnach eine Diskrepanz zwischen dem ISOS, welches in abstrakter Form (durch Verordnung des Bundesrates) erlassen wird, aber aufgrund der gesetzlichen Bestimmung von Art. 6 NHG und der dazu etablierten Gerichts- und Verwaltungspraxis konkrete eigentumsbeschränkende Wirkungen haben, ohne Rechtsweggarantie des privaten Eigentümers.[97] Diese akzentuiert sich umso mehr, als ein Teil der Lehre im Schutz der Grundrechte bzw. von privaten, grundrechtlich geschützten Interessen auch ein öffentliches Interesse sieht.[98]

4. Die Methoden der Interessenabwägung im NHG

Führt staatliches Handeln dazu, dass verschiedene öffentliche und private Interessen betroffen sind, die miteinander in Konflikt stehen können, besteht eine behördliche Pflicht zur Vornahme von Interessenabwägungen, Prüfung der Verhältnismässigkeit einer Handlung und/oder sachgerechter Ausübung von Ermessen. Dies ergibt sich bereits aus Art. 5 Abs. 2 BV.[99]

Interessenabwägung einfliessen, sondern vorab konkretisiert und auf Aktualität überprüft werden müssen, vgl. ARE, Bericht, 2016, S. 12-13.

95 Karlen, 2023, S. 126-128; Aebi, 1987, S. 102; Wiedler, 2019, S. 202-203 e contrario.

96 BGer 1C_118/2016 vom 21. März 2017, E. 4.2 und 6.

97 Karlen, 2020, S. 462; Karlen, 2023, S. 126-128.

98 Wiederkehr & Richli, 2012, Rz. 1857; s.a. Moor, 1996, S. 30; Moor & Flückiger & Martenet, 2012, S. 785.

99 Fey, 2023, S. 58; Epiney, BSK BV, Art. 5 N 66, 69-71; Dubey & Besson, CR Cst. Art. 5 N 84-108; Karlen, 2018, S. 58, 60; Biaggini, OFK BV, Art. 5 BV N 17; Häfelin & Müller & Uhlmann, 2020, N 496-564; Gächter & Egli, Komm. VwVG, Art. 42 N 3-4; Bandli, 2001, S: 546-550; Jaag & Häggi Furrer, Praxiskomm. VwVG, Art. 42 N 3-4; zur Kognition der Gerichte bei Interessenabwägungen, vgl. z.B. Wullschleger, 2018, S. 133-145; Schuler, 2015, S. 7-14; Bertossa, 1984, S. 78-91; Rhinow, 1983, S. 86-87; vgl. ferner Pfannkuchen, 2010, S. 9-14; zu Art. 5 Abs. 2 BV, s. Hofstetter, 2014, §4; zu allgemein anwendbaren Verfassungsgrundsätzen, vgl. anstelle Vieler: Tschannen & Müller & Kern, 2022, § 19-23.

4.1 Interessenabwägung nach Art. 3 und Art. 6 NHG

Die Pflicht zur Vornahme einer Interessenabwägung und korrekten Ermessensausübung besteht auch im Anwendungsbereich des NHG.[100] Das Gesetz selber unterscheidet zwei Arten der Interessenabwägung, die allgemeine Interessenabwägung im Sinne von Art. 3 NHG sowie die mehrstufige, qualifizierte Interessenabwägung nach Art. 6 NHG, welche schematisch wie folgt dargestellt werden können:[101]

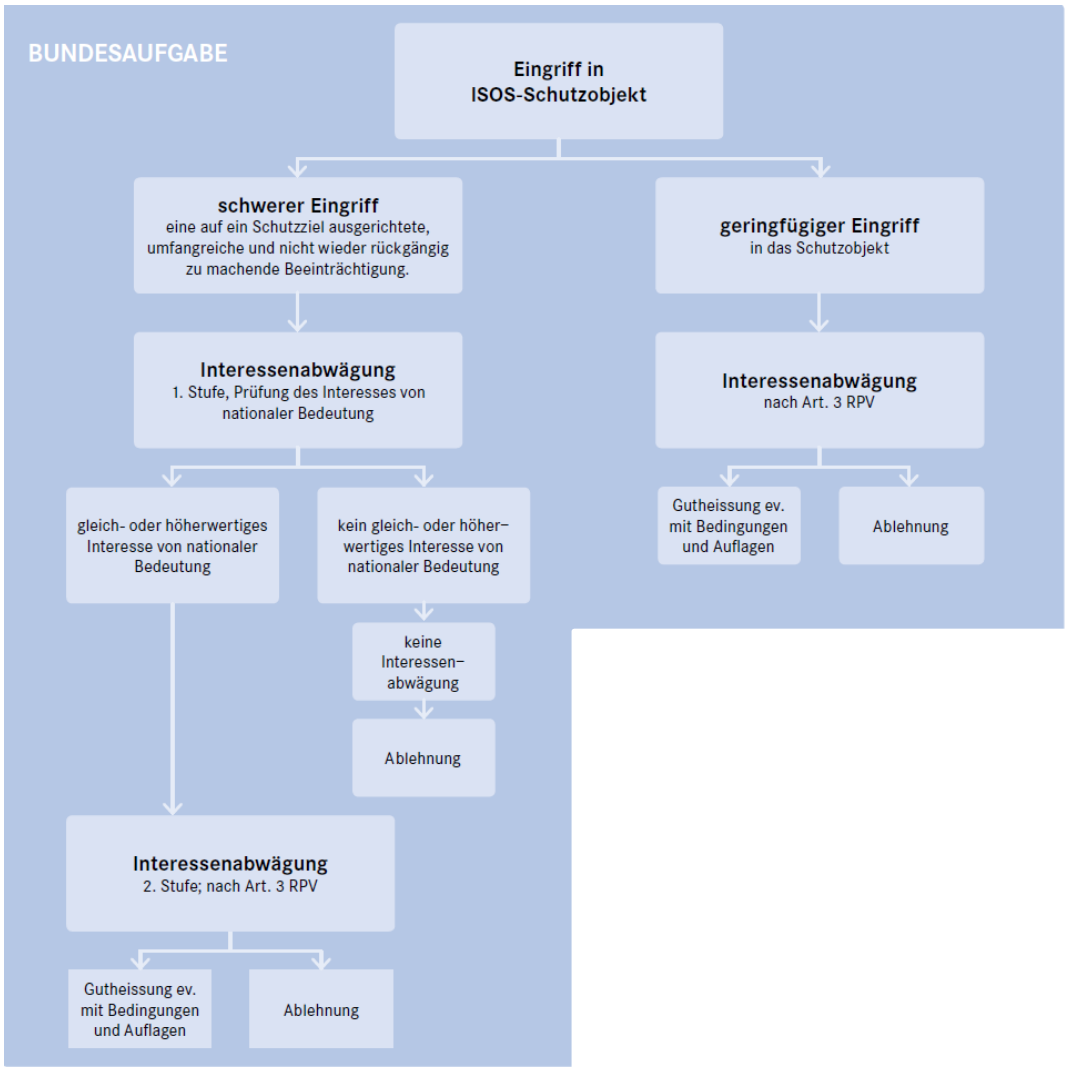

Abbildung 3: Ausschnitt Schema Interessenabwägung bei ISOS-Objekten; Grafik: Felix Wyss, VLP-ASPAN, 2018.[102]

---

[100] Anstelle Vieler: Favre, Komm. NHG, Art. 3 N 221-223; Leimbacher Komm. NHG, Art. 6 N 3; Ivanov, 2006, S. 288-291; Dajcar, 2011, 4. Kap. Ziff. 2.

[101] Favre, Komm. NHG, Art. 3 N 221-223; Leimbacher Komm. NHG, Art. 6 N 3; ARE, Bericht, 2016, S. 11; zur Selbstbindung ARE/ZH, 2024, S. 6; Dajcar & Griffel, BSK BV, Art. 78 N 14-24; Störi, 2012, S. 5-10.

[102] VLP-ASPAN, 2018, S. 13.

Art. 3 NHG statuiert eine Grundsatzpflicht, wonach der Bund und dessen Vollzugsorgane bei der Erfüllung von Bundesaufgaben allgemein dafür zu sorgen haben, dass die Schutzobjekte nationaler Bedeutung, d.h. auch Ortsbilder geschont werden und, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert erhalten bleiben. Eine Interessenabwägung im Sinne von Art. 3 NHG folgt den allgemeinen Grundsätzen, wie sie u.a. in Art. 3 RPV wiedergegeben werden. Namentlich wird von drei Gedankenschritten ausgegangen:[103]

- Eruierung und Analyse aller relevanten betroffenen Interessen, welche im Wirkungsbereich der zu beurteilenden Rechtsfrage liegen und aktuell sind (anders als bei Art. 6 NHG ohne gesetzliche vorweggenommene Triage, welche Interessen berücksichtigt werden dürfen).
- Bewertung der betroffenen Interessen, d.h. Feststellung, inwiefern die Verwirklichung eines Interesses wünschenswert ist und den allgemeinen Zielen und Grundsätzen der einschlägigen gesetzlichen Regelungen Rechnung trägt.
- Abwägung bzw. Optimierung der ermittelten und gewichteten betroffenen Interessen, d.h. Abwägung der Interessen, so dass möglichst umfassende Wirksamkeit erzielt werden kann.

Für gemäss Art. 5 NHG inventarisierte Objekte kommt bei Vorliegen einer Bundesaufgabe jedoch ein strengerer Schutz und damit eine qualifizierte Interessenabwägung nach Art. 6 NHG zur Anwendung. Der verstärkte Schutz ist explizit an die Inventarisierung geknüpft: Solange ein Objekt nicht im Sinne von Art. 5 NHG inventarisiert ist, gelangen die strengeren Schutzbestimmungen nicht zur Anwendung, unabhängig vom Schutzwert des Objekts. Weitere Voraussetzung ist ferner das Vorliegen einer Bundesaufgabe.[104]

Sind die Voraussetzungen von Art. 6 NHG indes erfüllt, gelten die in den Bundesinventaren im Sinne von Art. 5 NHG festgesetzten Schutzziele für die Behörden als direkt verbindlich und das Gesetz verlangt eine mehrstufige, qualifizierte Interessenabwägung:[105]

---

[103] Art. 3 Abs. 1 lit. a-c RPV; Tschannen, Praxiskomm. RPG, RSI, Art. 3 N 21-33; Aemisegger & Kissling, Praxiskomm. RPG, Nutzungsplanung, Vorb. zur Nutzungsplanung, N 13-18; Leimbacher, Komm. NHG, Art. 6 N 23; Plüss, 2018, N 104; Tschannen & Zimmerli & Müller, 2014, § 26 N 37; Waldmann & Hänni, SHK RPG, Art. 3 N 4; Kissling, 2013, S. 20; Eymann, 1989, S. 20-21; Wullschleger, 2018, S. 132-133; Griffel, 2001, S. 329-333; Seitz & Zimmermann, 2008, S. 122; Fey, 2023, S. 69-72; ARE, Bericht, 2016, S: 11-12; BGE 138 II 346, E. 10.3; BGE 134 II 97, E. 3.1.

[104] Karlen, 2023, S. 120; Leimbacher, Komm. NHG, Art. 6 N 4; Wagner Pfeiffer, 2021, Rz. 1153; Wiedler, 2019, S. 172-173; Heer, 2019a, S. 201-203.

[105] Fey, 2023, S. 19.

Zunächst ist festzustellen, wie schwer die beabsichtigten Eingriffe in ein ISOS-Objekt wiegen.[106]

— Keine Beeinträchtigung, d.h. die Eingriffe sind mit den Schutzzielen vereinbar: Diese sind zulässig und bedürfen keiner weiteren Abklärungen.
— Beeinträchtigungen ohne Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung (leichte Beeinträchtigung): Es ist eine Interessenabwägung nach Art. 3 RPV vorzunehmen.
— Beeinträchtigungen im Sinne eines Abweichens von der ungeschmälerten Erhaltung (schwerer Eingriff): Es ist eine Interessensabwägung nach Art. 6 Abs. 2 NHG vorzunehmen:
    1. Ermittlung der zu berücksichtigenden gleich- oder höherwertigen nationale öffentliche Interessen.
    2. Abwägung der ermittelten nationalen Interessen gegenüber den Schutzzielen des ISOS.

4.1.1 Eingriffstiefe

Je nach Eingriffstiefe (keine Beeinträchtigung, geringe Beeinträchtigung, schwerwiegende Beeinträchtigung) gelten unterschiedliche Massstäbe für die Beurteilung derer Zulässigkeit.[107] Um diese zu ermitteln, braucht es eine Beurteilung im Einzelfall, bei der die ISOS-Erhaltungsziele und der aktuelle Zustand des Ortsbilds berücksichtigt werden.[108]

4.1.1.1 Geringfügige Beeinträchtigungen der Schutzziele

Geringfügige Eingriffe führen nur zu einem geringfügigen Nachteil für das Schutzziel und werden nicht als Abweichung der Pflicht zur ungeschmälerten Erhaltung von Schutzobjekten angesehen. Geringfügig bedeute auch, dass keine negativen Präjudizien für eine Folgeentwicklung geschaffen werden. Mehrere geringfügige Eingriffe können, nach ihrer Gesamtwirkung beurteilt, als ein schwerwiegender Eingriff qualifiziert werden. Bei geringfügigen Eingriffen kommt der verstärkte Schutz nach Art. 6 Abs. 2 NHG nicht zur Anwendung. Es ist eine Interessenabwägung nach Art. 3 NHG / Art. 3 RPV vorzunehmen. Erweist sich eine Beeinträchtigung als zulässig, ist das Schutzobjekt

---

[106] Wagner Pfeiffer, 2021, Rz. 1154-1160; Wiedler, 2019, S. 175-181; s. dazu im Einzelnen Kap. C.4.1.1.
[107] Leimbacher, Komm. NHG Art. 6 N 15; ISOS-Leitfaden, S. 13-14, 22-25; Wagner Pfeiffer, 2021, S. 1154.
[108] ISOS-Leitfaden, S. 23.

dennoch grösstmöglich zu schonen und ggf. sind Wiederherstellungs- oder Ersatzmassnahmen vorzusehen.[109] Als geringfügiger Eingriff galt u.a.:

- Geflügelmasthalle in grosser Distanz zum BLN-Objekt (Mont Vully) und ausserhalb des ISOS-Perimeters (Ortsteil "Burg", historische Altstadt Murten, Erhaltungsziel a) (BGer 1C_113/2022 vom 13. April 2023, E.5.5.);
- Uferschutz- und Freizeitanlage im Flussraum der Aare bei Olten (Erhaltungsziel a), das ISOS-Objekt "Schützenmatte" und "Vorderer Steinacker" (beide Erhaltungsziel A), soweit keine Ufervegetation i.S.v. Art. 21 NHG entfernt wird (BGer 1C_654/2021 vom 28. November 2022, E.7.-8.; Rückweisung an Vorinstanz).

4.1.1.2 Schwerwiegende Beeinträchtigungen der Schutzziele

Schutzziele gelten als schwerwiegend beeinträchtigt, wenn davon auszugehen ist, dass die Substanz eines Inventarobjekts dauerhaft beeinträchtigt wird und dieses nicht mehr ungeschmälerte erhalten werden kann. Bei schwerwiegenden Beeinträchtigungen der Schutzziele eines Inventarobjekts bei Erfüllung einer Bundesaufgabe besteht die Pflicht zur Durchführung einer qualifizierten Interessenabwägung auf Grundlage von Art. 6 Abs. 2 NHG.[110] Als schwerwiegende Beeinträchtigung galt u.a.:

- Eine Hafenanlage nahe eines geschützten Ortsbilds (BGer 1A.73/2002 vom 6. Oktober 2003, E. 5.5.4).
- Das Strassenprojekt für die Umfahrung Schmitten Süd (BGer 1C_528/2018, 1C_530/2018 vom 17. Oktober 2019, E. 7-9).
- Der Abriss eines Bauernhauses auf dem Anwesen des Schlosses in Mex (BGer 1C_400/2023, 1C_408/2023 vom 24. Mai 2024, E. 5).

4.1.2 Abwägung

Bei Objekten von nationaler Bedeutung darf demnach vom Grundsatz der ungeschmälerten Erhaltung nur abgewichen werden, wenn gleich- oder höherwertige nationale öffentliche Interessen die Interessen des NHG, überwiegen. Öffentliche Interessen, die nur kantonal oder kommunal von Bedeutung sind oder private Interessen dürfen nicht in die

[109] Heer, 2019a, S. 202.
[110] Heer, 2019a, S. 203.

Interessenabwägung einbezogen werden. Damit nimmt das NHG die Interessengewichtung in gewissem Umfang bereits vorweg.[111]

Als potentiell gleich- oder höherwertige Interessen wurden bisher u.a. folgende Interessen anerkannt:

- Anliegen der Verdichtung;[112]
- Eingriffe bei elementaren Infrastrukturnetzen (Bahn, Strasse, Telekommunikation, Energieübertragung); Förderung des öffentlichen Verkehrs;[113]
- Bedürfnisse der militärischen Landesverteidigung und Landeplätze zur Ausbildung von Rettungspiloten;[114]
- Gewährleistung elementarer Versorgungs-/Entsorgungsanlagen (Rohstoff-/Energiegewinnung, Wasserversorgung, Abfallentsorgung);[115]
- Nutzung und der Ausbau erneuerbarer Energien.[116]
- Hochwasserschutz[117]

Die gleich- oder höherwertigen Interessen sind sodann gegen die Interessen des Ortsbildschutzes abzuwägen.

4.2 Ermessensausübung

Steht einer Behörde im Rahmen ihrer Tätigkeit Ermessensspielraum zu, so hat sie diesen pflichtgemäss auszuüben. Schutzziele des ISOS müssen sachgemäss berücksichtigt werden, auch wenn nicht die formale Vorgehensweise nach NHG zur Anwendung kommt. Dies gilt als Teil der pflichtgemässen Ermessensausübung, auch wenn keine formellen Verfahrensvorschriften oder vorgegebenen Gewichtungen verschiedener vorliegender Interessen anzuwenden sind.[118]

---

111 Karlen, 2023, S. 123-125, 127-129; Tschannen, 2018, S. 125-127; Wagner Pfeiffer, 2021, Rz. 1155, 1159-1156; Seitz, 2011, S. 46-51.

112 BGer 1C_118/2016 vom 21. März 2017; VLP-ASPAN, 2018, S. 14; vgl. zudem Art. 3 Abs. 3 lit. a^{bis} RPG.

113 Wagner Pfeiffer, 2021, N 1156; Tschannen, Praxiskomm. RPG, RSI, Art. 3 N 39; BGer 1C_118/2016 vom 21. März 2017; VLP-ASPAN, 2018, S. 14.

114 BBl 1965 III 89, S. 103; Tschannen, Praxiskomm. RPG, RSI, Art. 3 N 39.

115 Wagner Pfeiffer, 2021, N 1156.

116 Wagner Pfeiffer, 2021, N 1157.

117 Tschannen, Praxiskomm. RPG, RSI, Art. 3 N 39

118 Fey, 2023, S. 64-66; Karlen, 2023, S. 138; Pfannkuchen, 2010, S. 8.

5. Die Festsetzung des Schutzumfangs

Der Eintrag eines Schutzobjekts ins ISOS führt auf Bundesebene zu einer Erhaltungs- und Schonungspflicht. Weder die Grundsatzpflicht von Art. 3 NHG noch die Pflicht zur ungeschmälerten Erhaltung nach Art. 6 Abs. 1 NHG statuieren indessen ein absolutes Veränderungsverbot: Der Schutzumfang bezieht sich jeweils auf die Umschreibung der des Schutzobjekts im ISOS festgestellten Gründe für ihre nationale Bedeutung sowie den gemäss Inventareintrag anzustrebenden Schutz. Letzterer soll vollumfänglich gelten und allfällige Gefährdungen verhindert werden. Die ISOS-Objekte sollen in ihrer schützenswerten Eigenart und mit ihren diesbezüglich charakteristischen Elementen ungeschmälert erhalten bleiben, insbesondere derer, die dazu führen, dass eine nationale Bedeutung zu bejahen ist.[119] Erreicht werden soll damit die Erhaltung des schutzwürdigen Zustandes und das Weiterführen der dieser Beschaffenheit angepassten Nutzung, wobei der Zustand der ISOS-Objekte gesamthaft betrachtet werden muss und aus ortsbildschützerischer Sicht nicht verschlechtert werden darf. Allfällige geringfügige Nachteile sind durch anderweitige Vorteile auszugleichen.[120]

Soweit Art. 6 NHG Eingriffe zulässt, müssen diese sodann dem Gebot der grösstmöglichen Schonung gerecht werden. Unter grösstmöglicher Schonung versteht die Lehre, dass ein geplanter Eingriff nicht weiter gehen darf, als dies zur Erreichung des Ziels zwingend erforderlich ist, und die Massnahmen geeignet sind. Dazu gehört u.a. die Prüfung möglicher Alternativen.[121] Der strengere Massstab gegenüber Art. 3 Abs. 1 NHG soll sich zudem in der Interessenabwägung niederschlagen: Dem Erhaltungsinteresse sei zusätzliches Gewicht zuzumessen. Zu prüfen sind in diesem Zusammenhang auch das Erfordernis von Wiederherstellungs- oder Ersatzmassnahmen, allerdings kommen solche nur in Betracht, soweit die Behörde bei der Interessenabwägung nach Art. 6 Abs. 2 NHG zum Schluss gekommen ist, dass das nationale Interesse am Vorhaben das nationale Interesse am Schutz des Objektes übersteigt und somit vom Gebot der ungeschmälerten Erhaltung abgewichen werden darf.[122]

---

[119] Leimbacher, Komm. NHG, Art. 6 N 6; ARE/ASTRA/BAFU/BAK, 2012, S. 12-13.

[120] Leimbacher, Komm. NHG, Art. 6 N 6; Heer, 2019a, S. 201; BBl 1965 III 89, S. 103; BGE 115 Ib 472, E. 2e/dd.

[121] Vgl. z.B. Wiedler, 2019, S. 175-176, 178-181; Tschannen, Praxiskomm. RPG, RSI, Art. 3 N 36-40; Tschannen, 2018, S. 122-124.

[122] Leimbacher, Komm. NHG Art. 6 N 8-11; ISOS-Leitfaden, S. 25; Kägi & Stalder & Thommen, 2002, S. 85-86; Tschannen, Praxiskomm. RPG, RSI, Art. 3 N 36-40; Tschannen, 2018, S. 122-124.

D. Die Umsetzung der Bestimmungen des NHG auf kantonaler Ebene im Baubewilligungsverfahren

1. Verfassungsmässige Zuständigkeiten und systematische Einordnung des Baubewilligungsverfahrens

Gemäss Art. 75 Abs. 1 BV legt der Bund die Grundsätze der Raumplanung fest.[123] Die Raumplanung obliegt im Weiteren den Kantonen und dient der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes. Der Bund darf demnach für die Raumplanung Regelungen treffen, v.a. in Bereichen, die von landesweiter Bedeutung sind oder gesamtschweizerischen Harmonisierung bedürfen. Diese dürfen jedoch nur im Grundsätzlichen erfolgen und müssen sich auf das Nötige beschränken. Art. 22–24 RPG statuieren etwa den Grundsatz, dass bauliche Tätigkeiten eine Baubewilligung eine öffentlich-rechtliche Bewilligung erfordern. Eine solche ist nur zu erteilen, wenn das Bauvorhaben mit der jeweils einschlägigen Nutzungsordnung und den anwendbaren Bauvorschriften vereinbar ist.[124] Soweit neben dem kantonalen Baubewilligungsverfahren weitere Verfahren wie waldrechtliche, gewässerschutzrechtliche oder beispielsweise fischereirechtliche Verfahren zur Anwendung kommen, sind die zuständigen Behörden verpflichtet, die Verfahren zu koordinieren (Art. 25a RPG).[125]

Den Kantonen stehen im Rahmen der Raumplanung indes substanzielle Regelungsspielräume zu.[126] Die Umsetzung der Ziele und Grundsätze des Bundesrechts sowie der Einrichtung und Anwendung der Instrumente, also die Durchführung der Raumplanung, ist Sache der Kantone.[127] Dazu gehört auch die Zuständigkeit für stufengerechte raumplanerische Entscheidungen. Die Kantone sind verpflichtet, angemessene raumplanerische Instrumente vorzusehen, da jede Planungsstufe eine spezifische Funktion erfüllt (Prinzip des planerischen Stufenbaus).[128] Die verfahrensrechtlichen Vorschriften für das Baubewilligungsverfahren ergeben sich aufgrund der Kompetenzordnung von Art. 75 BV

---

[123] Anstelle Vieler: Ruch & Hettich, BSK BV, Art. 75 N 28; Haag, CR Cst., Art. 78 N 22; zur Grundsatzkompetenz des Bundes im Allgemeinen, vgl. z.B. Tschannen, 2021, Rz. 769-771.

[124] Baumann, 2007, S. 115; Heer, 2019a, S. 200; Huser 2023, S. 54, 63; Bandli, 1989, S. 20-22.

[125] Heer, 2019a, S. 200.

[126] Ruch & Hettich, SG-Komm. BV, Art. 75 N 28; Griffel, BSK BV, Art. 75 N 25; Biaggini, Komm. BV, Art. 5a, Rz. 12.

[127] Haag, CR Cst., Art. 75 N 30, 36; Ruch & Hettich, SG-Komm. BV, Art. 75 N 35; Aebi, 1987, S. 102; Wiedler, 2019, S. 202-204.

[128] Ruch & Hettich, SG-Komm. BV, Art. 75 N 19 m.w.H.; Haag, CR Cst., Art. 75 N 30-47; Tschannen, 2018, 121-122; Griffel, BSK BV, Art. 75, Rz. 30-34; Heer, 2019a, S. 205; BGE 140 II 262, E. 2.3.1; BGE 115 Ib 148, E. 5c; BGE 124 II 252, E. 3; BGE 137 II 254, E. 3.1.

demnach hauptsächlich aus dem kantonalen Recht.[129] Beispielsweise im Kanton St. Gallen wird dieses in Art. 136-157a PBG/SG, im Kanton Zürich in §§309-339 PBG/ZH oder im Kanton Aargau in §§ 59-67a BauG/AG sowie den jeweils zugehörigen Bauverfahrensverordnungen geregelt.[130]

Die vom Bundesgericht eingeführte Pflicht der Kantone, bei ihrer Planungstätigkeit die Schutzziele des ISOS zu berücksichtigen, beschränkt gemäss einem Teil der Lehre die eigentlich uneingeschränkte Kompetenz im Bereich des Ortsbildschutzes, die sich auch auf Objekte von nationaler Bedeutung erstreckt. Zudem führt die derzeitige Gerichtspraxis dazu, dass die Vollzugsorgane für die Erfüllung von Bundesaufgaben bei allen Vorhaben, welche die Anwendung bundesrechtlicher Vorschriften bedingen, den Schutzziele des ISOS Grundeigentümerverbindlichkeit zumessen, auch wenn die Umsetzung raumplanerischer Instrumente Sache der Kantone wäre.[131]

Die Kompetenz der Gemeinden ergibt sich aus Art. 50 Abs. 1 BV, den kantonalen Verfassungen (z.B. § 34 KV/BS, Art. 101 KV/ZH oder Art. 33 KV/BE)[132] sowie der kantonalen Gesetzgebung. Gemeinden sind in Sachbereichen autonom, in denen das kantonale oder das eidgenössische Recht keine abschliessende Regelung trifft, sondern diesen ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen.[133] Im Kanton Zürich wird den Gemeinden im Bereich des Raumplanungsrechts eine erhebliche Entscheidungsfreiheit zugestanden.[134]

In Bezug auf die Schutzziele des ISOS hat die Gemeindeautonomie dort zu greifen, wo das kantonale Recht im Baubewilligungsverfahren bzw. bei der Beurteilung der Erfüllung der Voraussetzungen an die Bewilligungsfähigkeit eines Vorhabens entsprechende

---

129 Fritzsche et. al., 2024, S. 408; Zum Baubewilligungsverfahren im Detail: Fritzsche et. Al., 2024, Bd. 1 Kap. 6.

130 Im Kanton Aargau: §§59-66 BauG/AG sowie zugehörige Verordnungen.

131 Karlen, 2023, S. 125 m.w.H.; Saputelli & Zürcher, 2024, S. 10, sinngemäss Aebi, 1987, S. 102.

132 Im Kt. Aargau: §45 KV/AG; Im K. Bern: Art. 33 Abs. 1 KV/BE.

133 Walker Späh, 1995, S. 5; Pfannkuchen, 2010, S. 6-7; Jaag & Rüssli, 2019, § 23 Rz. 2305-2316; Hafelin & Haller & Keller & Thurnherr, 2024, § 34; BGer 1C_119/2023 vom 25.07.2023, E.2.1.; BGE 146 I 83, E. 2.1; BGE 143 I 272, E. 2.3.1 und 2.3.2 m.w.H.

134 BGE 145 I 52, E. 3; Jaag & Rüssli, 2019, § 23 Rz. 2326-2328.

Handlungsspielräume offenlässt.[135] Ist ein Entscheid nicht unvertretbar oder unvereinbar mit höherem Recht, darf eine höhere Instanz nicht in das Ermessen der Gemeinde eingreifen und eine abweichende Würdigung vornehmen. Dies würde die Gemeindeautonomie verletzen.[136] Indessen sind die Gemeinden im Falle der Erfüllung einer Bundesaufgabe an die Schutzziele des ISOS gebunden.[137]

2. Historische Einordnung der Berücksichtigung des ISOS

2.1 Einführung des NHG und Festsetzung des ISOS

Der Ursprung der Einführung des NHG geht auf einen Antrag aus dem Jahre 1931 des Schweizerischen Bunds für Naturschutz zurück, gerichtet an die Fraktionen der eidgenössischen Räte, sowie auf die fast gleichzeitig gestellte Motion von Nationalrat Oldani (nachträglich umgewandelt in ein Postulat) vom 28. Dezember 1931.[138] Zunächst wurde daraufhin am 1. Mai 1936 die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission eingeführt, welche primär beratend tätig war.[139] Letztlich führte die Motion der Kommission des Nationalrates vom 28. September 1954 zur Einführung einer neuen Verfassungsbestimmung, welche dem Bund Kompetenz zum Erlass eines Bundesgesetzes einräumte.[140] Im Mai des Jahres 1962 wurde der Verfassungsartikel über den Natur- und Heimatschutz vom Volk angenommen.[141] Gestützt darauf wurden zunächst in einzelne Bundesgesetze und Verordnungen besondere Bestimmungen zur Wahrung der Belange des Natur- und Heimatschutzes aufgenommen,[142] und zwar im Wesentlichen dort, wo Gefährdungen von Naturschönheiten, Landschaftsbildern, Tieren oder Pflanzen als möglich oder wahrscheinlich erschienen.[143] Im Jahr 1966 trat dann das NHG in Kraft.[144]

Das ISOS wurde im Dezember 1973 vom Bundesrat in Auftrag gegeben. Die ursprüngliche Inventarisierung dauerte mehr als 20 Jahre und auch heute kommt es immer wieder

---

135 Vgl. z.B. BGer 1C_130/2014 und 1C150/2014 vom 06.01.2015, E. 2.2.; BGer 1C119/2023 vom 25.07.2023, E.2.
136 BGer 1C_493/2016 vom 30.05.2017, E. 2.6. und 2.7.
137 S. Kap. C.1.
138 BBl 1961 I 1093, S. 1093-1094.
139 BBl 1961 I 1093, S. 1095; Furrer, 2004, S. 10.
140 BBl 1961 I 1093, S. 1098.
141 Aebi, 2020, S. 18.
142 Z.B. Art. 22 des Bundesgesetzes vom 22. Dezember 1916 betreffend die Ausnutzung der Wasserkräfte, Art. 9 des Bundesgesetzes vom 20. Juni 1930 über die Enteignung, Art. 72 der Verordnung des Bundesrates von 1933 betreffend Starkstromanlagen oder Art. 12 der Verordnung des Bundesrates von 1933 betreffend Schwachstromanlagen.
143 BBl 1961/I, S. 1099.
144 Kurzer historischer Überblick: Bachmann, 2012; s.a. Hess, 1986, S. 19-44; Marti, 2007, S. 760-763; Mari, 2008, S. 82-83.

zu Anpassungen. Per 1. Oktober 1981 trat die erste Fassung der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS) in Kraft, welche im Jahr 2020 durch die Fassung vom 13. November 2019 ersetzt[145] und aufgrund des nachfolgend erläuterten Leitentscheids des Bundesgerichts ("Rüti") im Hinblick auf die Berücksichtigungspflicht in der Raumplanung revidiert wurde. [146] Gleichzeitig wurden die Weisungen zum ISOS vom 1. Januar 2020 (WISOS) erlassen.

Gemäss der Botschaft zum NHG sollte das Bundesgesetz den Verfassungsauftrag umsetzen, ohne dass dadurch die Verwaltungsstellen des Bundes übermässig belastet werden. Der Bund sollte bei der Erfüllung seiner eigenen Aufgaben den Anforderungen des Natur- und Heimatschutzes gerecht zu werden.[147] Dazu sollte das NHG die bundeseigenen Aufgaben durch Aufzählen ihrer Formen näher bestimmen, eine Abstufung der Schutzobjekte nach ihrer Bedeutung (nationale, regionale oder lokale Bedeutung[148]) vornehmen, die Schutzobjekte von nationaler Bedeutung inventarisieren, die Anforderungen an ein unabhängiges, sachkundiges Gutachterorgan festlegen und die Befugnis von gesamtschweizerischen Vereinigungen des Natur- und Heimatschutzes zum Ergreifen von Rechtsmitteln des Bundesrechtes gegen Entscheide von Behörden regeln.[149]

Die für eine Bundesaufgabe zuständigen Organe sollten verpflichtet werden, für die ungeschmälerte Erhaltung oder Schonung zu sorgen, wenn es um eigene Bauten und Anlagen des Bundes, um die Erteilung von Bewilligungen oder Konzessionen oder um die Gewährung von Beiträgen gehe. Dabei dürfe eine Massnahme im Sinne des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit nie weiter gehen, als es der Schutz des Objektes und seiner Umgebung im Einzelfall erfordere.[150]

Vorgesehen war aber auch, dass die vorgesehenen Bundesinventare für die Kantone nicht verbindlich seien. Sie sollten den kantonalen Behörden und Amtsstellen in ihrem Zuständigkeitsbereich lediglich als "willkommene Richtlinie" dienen.[151] Die Kantone seien

---

145 Art. 14 VISOS.
146 Art. 4a VISOS, so auch in den Verordnungen zu den weiteren Inventaren: Art. 8 Abs. 1 VBLN, und Art. 9 Abs. 1 VIVS.
147 BBl 1965 III 89, S. 93.
148 Die Zuständigkeit des Bundes fehlt bei regionalen oder lokalen Schutzobjekten, gemäss der Botschaft sei die Auflistung damit zu rechtfertigen, dass eine klare Rangordnung der Schutzobjekte notwendig sei, um den Bundesorganen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu ermöglichen, sich auf die wesentlichen Objekte zu konzentrieren, BBl 1965 III 89, S. 94.
149 BBl 1965 III 89, S. 94.
150 BBl 1965 III 89, S. 102.
151 BBl 1965 III 89, S. 103.

zwar aufgefordert, auf den Gebieten ihrer Zuständigkeit für den Schutz dieser Objekte zu sorgen, von Bundes wegen könnten sie aber nicht dazu verpflichtet werden.[152]

Aus historischer Sicht war demnach nicht vorgesehen, dass das ISOS im kantonalen Baubewilligungsverfahren zu berücksichtigen wäre. Die Ausdehnung des Anwendungsbereichs erfolgte demnach im Laufe der Zeit durch die Rechtsprechung und war nicht ursprünglicher Zweck der Bestimmungen des NHG.[153]

2.2 Der Bundesgerichtsentscheid "Rüti"

Anstoss bzw. massgeblich beeinflussendes Element für die Ausdehnung des Anwendungsbereichs des NHG dürfte unter Anderem der nachfolgend beleuchtete Bundesgerichtsentscheid sein: Bis zum in der Lehre vielbesprochenen und umstrittenen Leitentscheid "Rüti" (BGE 135 II 209) fand das ISOS und dessen Schutzziele im Baubewilligungsverfahren wenig Beachtung, denn grundsätzlich gelten die Bundesinventare bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben nur in mittelbarer, indirekter Weise.[154] Hintergrund dessen ist die verfassungsrechtliche Zuständigkeitsordnung in Art. 78 Abs. 1 BV.[155] So hielt auch das Bundesgericht fest, der Schutz von Ortsbildern müsse primär durch kantonales (und kommunales) Recht gewährleistet werden, da die Kantone für den Natur- und Heimatschutz zuständig seien.[156]

Im Leitentscheid Rüti erwog das Bundesgericht dann aber erstmals, dass Bundesinventare nach Art. 5 NHG «ihrer Natur nach […] Sachplänen und Konzepten in Sinne von Art. 13 RPG»[157] gleichkommen würden – was, wie vorstehend dargelegt[158], kritisch zu würdigen ist. Entsprechend müssten die Bundesinventare bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben – zu denen auch die Nutzungsplanung gehört – berücksichtigt werden, und zwar als Planungsgrundlagen in der Richtplanung im Allgemeinen (Art. 6 RPG) und als besondere Form von Konzepten und Sachplänen im Speziellen (Art. 6 Abs. 4 RPG). Aufgrund der Behördenverbindlichkeit der Richtplanung flössen die Schutzanliegen des Bundesinventars in die Nutzungsplanung ein (Art. 14-27a RPG), welche

---

152 BBl 1965 III 89, S. 103.
153 s.a. Bovay, 2020, S. 836; s. Aebi, 1987, S. 102, wonach den Inventaren nur für die Aktivitäten des Bundes Verbindlichkeit zukommen soll.
154 Anstelle Vieler: Heer, 2019a, S. 200.
155 Griffel & Dajcar, BSK BV, Art. 78 N 8-10; Haag, CR Cst., Art. 78 N 20; Heer, 2019a, S. 200, s. vorstehend Ziff. B.2.2.
156 BGE 135 II 209, E. 2.1.; Urteil 1A.142/2004 vom 10. Dezember 2004 E. 4.2.
157 BGE 135 II 209, E. 2.1.
158 S. vorstehend, C.3.4.

wiederum für die betroffenen Eigentümer verbindlich sei. Des Weiteren seien im Einzelfall erforderliche Interessenabwägungen im Lichte der Heimatschutzanliegen vorzunehmen, insbesondere, wenn von der Grundnutzungsordnung abgewichen werden soll.[159]

Bei der rechtlichen und raumplanerischen Umsetzung der Schutzziele der Bundesinventare gestand das Bundesgericht den kantonalen und kommunalen Behörden Beurteilungs- und Ermessensspielraum zu, erwog aber, dieser dürfe "nicht dazu führen, dass die planerisch und demokratisch abgestützte Grundordnung ihres Sinngehalts entleert würde".[160]

Damit wich das Bundesgericht von der bis zu diesem Zeitpunkt herrschenden Auffassung ab, wonach das ISOS keine normative Tragweite und deshalb das ISOS ausserhalb der Erfüllung von Bundesaufgaben rechtlich nicht verbindlich ist, wie dies auch in der Botschaft festgehalten wurde.[161] Mit dem Entscheid "Rüti" entwickelte sich die frühere Beachtungspflicht in eine weitergehende Berücksichtigungspflicht. Die Schutzziele des ISOS gelten damit nicht mehr nur als fachliche Grundlage, sondern als rechtliche Vorgabe mit direkter Auswirkung auf raumplanerische Interessenabwägungen.[162]

An den im Leitentscheid "Rüti" etablierten Grundsätzen hält das Bundesgericht bisher fest, wie sich u.a. in den neueren Entscheiden betreffend die Vergrösserung des Musée du Léman der Stadt Nyon[163] oder bei der Teilrevision der BZO für Zürich-Fluntern[164] gezeigt hat. Die Rechtsprechung des Bundesgerichts findet ihren Niederschlag auch in der kantonalen Rechtsprechung, u.a. des Zürcher Verwaltungsgerichts, welches einen Gestaltungsplan in der Gemeinde Horgen aufhob, der eine verdichtete Überbauung als zulässig erachtete.[165]

Zu beachten ist jedoch, dass der Bundesgerichtsentscheid "Rüti" sich auf den privaten Gestaltungsplan "Stadtzentrum Rüti" bezog und nicht auf das Baubewilligungsverfahren. In seiner Masterarbeit von 2018 war Vedolin noch zum Schluss gekommen, dass das ISOS kein massgeblicher Einfluss auf die Bautätigkeit habe.[166] Dennoch lässt sich seit dem Entscheid vor allem in jüngerer Zeit feststellen, dass sich die Rechtsprechung auch

---

159 BGE 135 II 209, E. 2.1; Tschannen & Mösching 2012, S. 13; Leimbacher, 2012, S. 41-42; s.a. Marti, 2005, S. 634-636.
160 BGE 135 II 209, E. 5.2.; vgl. auch Urteil 1C_416/2007 vom 3. Oktober 2008, E.3.3.
161 BBl 1965 III 89, S. 103; Karlen, 2023, S. 121.
162 Karlen, 2023, S. 121-122.
163 BGer 1C_180/2019 vom 16. März 2021, E. 5.
164 BGer 1C_100/2020 vom 28. Juni 2021, E. 3.
165 VGer VB.2021.00038 vom 28. April 2022, E. 4; Karlen, 2023, S. 126.
166 Vedolin, 2018, S. 53.

vermehrt in Baubewilligungsverfahren mit den Schutzanliegen des ISOS auseinandersetzte, wie nachfolgend dargestellt wird.

3. Aktuelle Praxis zur Bedeutung des ISOS im kantonalen Baubewilligungsverfahren

Die Schutzziele des ISOS finden im Baubewilligungsverfahren zwei Formen der Berücksichtigung. Eine direkte Verbindlichkeit im Falle des Vorliegens einer Bundesaufgabe, welche zu einer Beurteilung der Eingriffstiefe durch das Bauvorhaben und ggf. einer qualifizierten Interessenabwägung und weiteren Schutzmassnahmen führen kann, einerseits und andererseits eine lediglich mittelbare Berücksichtigung, wenn keine Bundesaufgabe vorliegt. Die Vorgehensweise in Bezug auf die Berücksichtigung der Schutzziele des ISOS lässt sich am Beispiel des Kantons Zürich schematisch wie folgt darstellen:

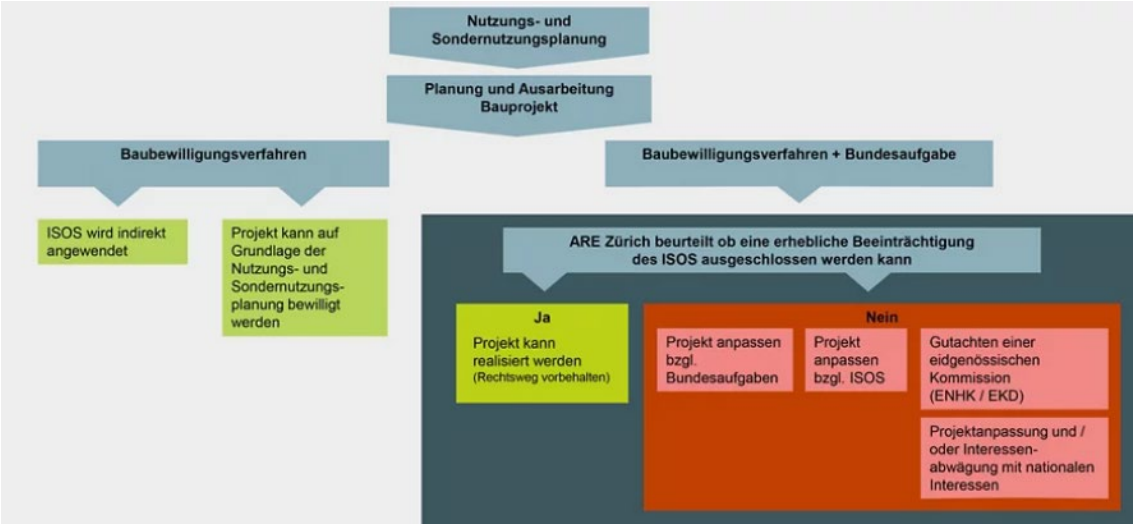

Abbildung 4: Schema Anwendung ISOS im Baubewilligungsverfahren; Grafik: Amt für Städtebau[167]

Die Lehre hält in diesem Zusammenhang teilweise fest, dass die gesetzliche Regelung die Selbstbindung des Gemeinwesens auf dem Gebiet des Natur- und Heimatschutzes weit gehe. Dem Schutzanliegen bei nationalen Objekten werde ein Vorrang vor anderen öffentlichen Interessen zubilligt, obwohl die einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen zu unbestimmt seien, um Pflichten von Privatpersonen begründen und Eingriffe in ihr Eigentum rechtfertigen zu können. Es fehle diesbezüglich an der Umsetzung der Ziele des Natur- und Heimatschutzes durch planerische Erlasse, Unterschutzstellungsverfahren

[167] https://www.stadt-zuerich.ch/de/planen-und-bauen/stadtplanung/isos.html (besucht am 13.03.2025).

oder andere Schutzmassnahmen.[168] Das Bundesgericht akzeptiert jedoch in seiner Rechtsprechung die sukzessive Ausweitung des Begriffs der Erfüllung von Bundesaufgaben und die dadurch entstandene direkte Verbindlichkeit für Privatpersonen und zwar unabhängig davon, ob diese selber eine Bundesaufgabe erfüllen – wie dies z.B. bei einem Mobilfunkanbieter der Fall wäre – oder nicht.[169] Verpflichtet werden demnach auch Privatpersonen, die selber weder Bundesaufgaben erfüllen, noch Vorhaben verwirklichen, die zugleich Bundesaufgaben darstellen, sondern lediglich eigene, private Vorhaben.[170] Betroffene Grundeigentümer müssen sich demnach die im ISOS nach rein ortsbildschützerischen Kriterien erfassten Erhaltungsziele zumeist als verbindliche Rechtsnormen entgegenhalten lassen.[171]

An der aktuellen Praxis der Berücksichtigung der Schutzziele des ISOS wird von verschiedener Seite Kritik geübt, so auch vom Kanton Zürich. Die Stadt Zürich fordert etwa von Bund und Kanton eine Anpassung bei der Direktanwendung des ISOS. Diese soll zukünftig nur dann greifen, wenn ein materieller Zusammenhang zwischen dem Inventar und den betroffenen Bundesaufgaben besteht. Zudem stehen Bestrebungen im Raum, um die Rechtssicherheit zu erhöhen.[172]

3.1 Bei Vorliegen einer Bundesaufgabe

Bauvorhaben, die die Erfüllung einer Bundesaufgabe tangieren, müssen strengeren Massstäben gerecht werden, wie bereits in Kap. C.3.4 dargelegt. Zu beachten ist, dass nach bisheriger Praxis der strengere Schutz nur gilt, wenn ein Bauvorhaben tatsächlich eine Bundesaufgabe tangiert.[173] Folgendes Beispiel illustriert dies: Kann derselbe Baukörper entweder innerhalb oder ausserhalb eines Gewässerschutzbereichs realisiert werden, wird im ersten Fall eine Bundesaufgabe zu bejahen und im zweiten eine solche zu verneinen sein. Kann ein Eigentümer sein Vorhaben umplanen, so dass keine Bundesaufgabe mehr

---

168 Karlen, 2023, S. 123-124; Störi, 2012, S. 13; vgl. auch Aebi, 1987, S. 102, wonach Inventareinträge keine Schutzverfügungen darstellen können.

169 BGE 135 II 209; BGE 131 II 545, E. 2.2.; BGE 112 Ib 70 E. 4b; 53; BGer 1C_179/2015 und 1C_180/2015 vom 11. Mai 2016, E. 2.4; BGE 142 II 509, E. 2.5, BGE 145 II 176, E. 3.4; s.a. Karlen, 2023, S. 124; Zufferey, Komm. NHG, Art. 2 N 34-50; Übersicht über die aktuelle Rechtsprechung zum ISOS: https://www.bak.admin.ch/bak/de/home/baukultur/isos-und-ortsbildschutz/rechtlicher-rahmen/sammlung-gerichtsentscheide.html (besucht 30.05.2025).

170 Karlen, 2023, S. 124; BGer 1C_482/2012 vom 14. Mai 2014, E. 3-4.

171 Karlen, 2023, S. 125.

172 https://www.stadt-zuerich.ch/de/aktuell/medienmitteilungen/2024/06/direktanwendung-des-isos.html (besucht am 28.05.2025).

173 Anstelle Vieler: Karlen, 2023, S. 120; Leimbacher, Komm. NHG, Art. 6 N 4.

vorliegt, entfällt konsequenterweise auch der Schutz nach Art. 6 NHG. Die Rechtsprechung konkretisiert die Anwendung von Art. 6 NHG wie folgt (Auswahl):

— Beim Weiler Seestatt (Zürich) standen dem Abbruch eines im Gebiet G1 (Erhaltungsziel A; Substanzerhalt) gelegenen Altbaus, welcher den Schutzzielen des ISOS widersprach, überwiegende Interessen des Ortsbildschutzes entgegen. Aufgrund der erforderlichen Ausnahmebewilligung nach Art. 41c GSchV wurde eine Bundesaufgabe bejaht und es hätte ein Gutachten nach Art. 7 Abs 2 NHG eingeholt werden müssen (E. 3; die Ausnahmebewilligung nach Art. 41c GSchV wurde aus anderen Gründen verweigert, weshalb sich eine Rückweisung erübrigte, E. 3.3.).
— Ein Quartierplan für ein konkretes Bauvorhaben im Kanton Schaffhausen, welcher ein sehr konkretes und detailliertes Richtprojekt vorsah, wurde analog einer Baubewilligung beurteilt. Die ENHK hatte drei massgebliche Schutzziele festgelegt, namentlich das Erhalten der Bebauungsstruktur und des Vorstadtcharakters der Fischerhäuserzeile, die ungeschmälerte Erhaltung des Salzstadels sowie die Erhaltung der wesentlichen Sichtachsen vom Rhein und dem Fischerhäuserquartier aus zum Munot und auf die Stadt Schaffhausen mit Umgebung. Das Richtprojekt füge sich architektonisch und städtebaulich nicht in die historisch geprägte Umgebung ein und trage den unterschiedlichen Bebauungsstrukturen entlang der Fischerhäuser- und der Buchthalerstrasse nicht oder zu wenig Rechnung. Das Bundesgericht bejahte eine schwere Beeinträchtigung der ISOS-Schutzziele und verneinte, dass diesen gleich- oder höherrangige Interessen von nationaler Bedeutung entgegenstehen würden. Das Anliegen, eine bestehende Baulücke zu schliessen, war nach Bundesgericht (allerdings ohne Begründung) nicht zu hören (BGE 145 II 176 E. 4 und n. publ. E. 6; BGer 1C_583/2017 vom 11. Februar 2019).
— Für den Einbau einer Wärmepumpe in der Stadt Zürich wurde das Vorliegen einer Bundesaufgabe und direkte Anwendbarkeit der Schutzziele des ISOS (Erhaltungsziel C; Erhalt des Charakters) vom Verwaltungsgericht aufgrund der zur Erstellung der für die geplanten Wärmepumpen erforderlichen Erdwärmesonden vorausgesetzten gewässerschutz-rechtlichen Bewilligung der kantonalen Baudirektion einzig für diese Beurteilung bejaht und im Hinblick auf das im kommunalen Verfahren bewilligte Bauvorhaben verneint. Dies gelte allerdings nur für Fälle, in denen es sich nicht um eine für das eigentliche Bauvorhaben notwendige, koordinationsbedürftige Bewilligung handle (E. 4.1.). Eine Beeinträchtigung der Schutzziele des ISOS wurde

ausgeschlossen (E.4.1.2.). Zudem wurde im Hinblick auf den vor Aufnahme des Objekts ins ISOS abgeschlossenen verwaltungsrechtlichen Vertrag der Vertrauensschutz des Eigentümers höher gewichtet, mit der Begründung, dem Grundsatz *pacta sunt servanda* sei erhöhtes Gewicht zuzumessen (E.4.2.2.) (VGer VB.2023.00062 vom 27.08.2024).

Wie bereits dargelegt, bedeutet die Aufnahme eines Objektes ins ISOS nicht, dass sich am bestehenden Zustand überhaupt nichts mehr ändern darf.[174] Der Zustand eines Objektes soll aber bei einer ortsbildschützerischen Gesamtbetrachtung nicht verschlechtert werden. Allfällige geringfügige Nachteile einer Veränderung müssen durch anderweitige Vorteile mindestens ausgeglichen werden.[175]

3.1.1 Direkte Anwendbarkeit

Direkt zur Anwendung gelangt das ISOS immer dann, wenn das Vorliegen einer Bundesaufgabe im Sinn von Art. 2 NHG bejaht werden kann. In diesem Fall sind die in den Inventareinträgen festgelegten Schutzziele für die Behörden direkt verbindlich.[176] Dies gilt auch im Baubewilligungsverfahren.[177] Befindet sich die Bauparzelle in einem ISOS-Gebiet, liegt eine Bundesaufgabe vor. Ist zudem mit Eingriffen in die Schutzziele des ISOS zu rechnen, führt dies dazu, dass eine Interessenabwägung nach Art. 6 Abs. 2 NHG durchzuführen sowie ein Gutachten der zuständigen Bundeskommission einzuholen ist.[178] Als Eingriffe oder auch Beeinträchtigungen gelten solche die objektspezifische Schutzziele tangieren, d.h. wenn sie die ISOS-Objekte in jenen Charakteristika treffen, die für den Eintrag und die Anerkennung der nationalen Bedeutung ausschlaggebend waren.[179] Gefordert wird – wie in Kap. C.4.1 dargelegt – eine Beurteilung, ob das Bauvorhaben die Schutzziele eines Inventarobjekts beeinträchtigt und ob die Beeinträchtigungen zulässig sind. Die Rechtsprechung hat sich u.a. in folgenden Fällen zur Zulässigkeit von Beeinträchtigungen der Schutzziele des ISOS geäussert:

— Metallene Fensterläden statt hölzerne in der Churer Altstadt gelten als leichter Eingriff und waren zulässig, wenn das Erscheinungsbild und die ästhetischen

---

174 s. Kap. C.5.
175 Heer, 2019a, S. 201.
176 Reinhardt, 2021, S. 1; Berz, 2018, S. 7; Karlen, 2023, S. 120.
177 Reinhardt, 2021, S. 1-2; BGer 1C_482/2012 vom 14. Mai 2014.
178 Reinhardt, 2021, S. 2; Heer, 2019a, S. 207, vgl. Kap. D.3.1.2 zur Gutachtenpflicht.
179 Leimbacher, Komm. NHG Art. 6 N 15.

Anforderungen eingehalten werden können (Erhaltungsziele A; Substanzerhalt/B; Strukturerhalt) (BGer 1C_578/2016 vom 28. Juni 2017, E. 4.6).

— Neubau eines Spitals in der Stadt Basel (Erhaltungsziel B; Strukturerhalt) galt als geringfügiger Eingriff und war zulässig (BGer 1C_474/2016 vom 1. Juni 2017, E. 4.5., s. vorstehend Kap. D.3.1).

— Zulässig war eine neue Mobilfunkanlage (inkl. 18 m Antennenmast) in Erlach (Erhaltungsziel b), bei der ein leichter Eingriff angenommen wurde (BGer 1C_173/2016 vom 23. Mai 2017, E. 5.5).[180]

— Ein Bauvorhaben auf einem Grundstück in einem ISOS-Gebiet (Erhaltungsziel C) und in der Nähe von ISOS-Objekten (Erhaltungsziel A; Substanzerhalt), welches die Fällung hochgewachsener Bäume erfordert, galt als geringfügige Beeinträchtigung und wurde als zulässig erachtet (BGer1C_391/2023 vom 8. August 2024, E. 9).

— Der ausserhalb der Bauzone geplante Neubau eines Keltereigebäudes in der Grünzone der Gemeinde Malans hätte einer Ausnahmebewilligung nach Art. 24 RPG bedurft. Da das Projekt nicht im nationalen Interesse liege, stehe diesem der ISOS-Eintrag entgegen, welcher eine Überbauung im Rebgebiet des Malanser Dorfkerns ausschliesse (BGE 147 II 351 E. 4.4).

— Eine Hafenanlage, welche sowohl vom Ufer als auch vom See aus betrachtet das geschützte Ortsbild schwer beeinträchtigt hätte, galt als schwerwiegender und unzulässiger Eingriff (BGer 1A.73/2002 vom 6. Oktober 2003, E. 5.5.4).

— Die Totalrevision der Ortsplanung in der Gemeinde Roggwil TG in Bezug auf die Herrensitze Grosser und Kleiner Hahnberg / Schlosslandschaft Hahnberg, Umzonung von Landwirtschaftsland in Gewerbezone galt als schwerwiegender Eingriff und wurde als unzulässig eingestuft (BGer 1C_893/2013; 1C_895/2013 vom 1. Oktober 2014, E. 5.3).

— Als schwerwiegender Eingriff und mangels entgegenstehenden gleich- oder höherwertigen nationalen Interessen war ein Strassenprojekt für die Umfahrung Schmitten Süd unzulässig (Albulatal; Erhaltungsziel A; Substanzerhalt) (BGer 1C_528/2018, 1C_530/2018 vom 17. Oktober 2019, E. 7-9).

— Nicht zulässig war die Erstellung eines nicht bewilligten Balkons (292.5 x 512.5 cm), der ein besonders sensibler Teil des Schutzobjekts tangierte, obwohl dieser nicht

[180] Zu Mobilfunkantennen anstelle Vieler: z.B. BGer 1A.104/2006; BGer 1P.292/2006; BGer 1C_173/2016; VGer VB.2023.00324; VGer VB.2023.00340; VGer VB.2022.00246.

sichtbar war. Das Bundesgericht bejahte die Schwere des Eingriffs (BGer 1C_411/2016 vom 21. April 2017, E. 7).

— Nicht zulässig war der Abriss eines Bauernhauses, welches zu einem Schloss in Mex (Erhaltungsziel A; Substanzerhalt) gehörte. Auch hier wurde von einem schwerwiegenden Eingriff ausgegangen (BGer 1C_400/2023, 1C_408/2023 vom 24. Mai 2024, E. 5).

Die Rechtsprechung zeigt, dass den Behörden bei der Beurteilung der Zulässigkeit von leichten Eingriffen ein relativ grosser Ermessensspielraum zukommt und diese eine umfassende Interessenabwägung vornehmen können.

Der Massstab für die Annahme einer schwerwiegenden Beeinträchtigung scheint in der Rechtsprechung nicht allzu hoch gesetzt zu werden. Bei schwerwiegenden Eingriffen finden sich kaum Entscheide, die ein entgegenstehendes Interesse nationaler Bedeutung als überwiegend erachtet haben. Zumeist belassen es die Gerichte bei einem eher allgemein gehaltenen Hinweis, dass nach Art. 6 Abs. 2 NHG strenge Anforderungen zu gelten hätten und keine Interessen ersichtlich seien, die dem Erhaltungsinteresse des ISOS entgegenstehen könnten (häufig mangels nationaler Bedeutung der Interessen). Eine genauere Begründung, weshalb die Interessen nicht zu überwiegen vermögen, fehlt in der Regel. Regelmässig wird zudem lediglich festgehalten, die Angelegenheit sei mangels vorliegendem Gutachten im Sinne von Art. 7 Abs. 2 NHG zurückzuweisen und eine weitere Prüfung noch nicht vorzunehmen.[181]

3.1.2 Gutachtenpflicht

Gemäss Art. 7 Abs. 2 NHG besteht eine Pflicht zur Einholung eines Gutachtens der zuständigen Bundeskommission (Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission [ENHK] oder Eidgenössische Kommission für Denkmalpflege [EKD]), wenn bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe ein Objekt, das in einem Bundesinventar wie dem ISOS, aufgeführt ist, erheblich beeinträchtigt werden könnte oder sich in diesem Zusammenhang grundsätzliche Fragen stellen. Mit dem obligatorischen Gutachtenauftrag soll gewährleistet werden, dass ein unabhängiges Fachorgan bei der Beurteilung eines Projekts

[181] Vgl. z.B. BGer 1C_58/2021 vom 27. Juli 2023; GVP 2015, 389-403; VGE V 114-2.

speziell auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes achtet und dass die zuständigen Behörden diesbezüglich über zuverlässige Unterlagen verfügen.[182]

Die Gutachtenpflicht besteht bei potentiellen "erheblichen" Beeinträchtigungen, wobei sich dieses Kriterium auf die Schutzziele bezieht, welche sich aus der Bedeutung der Objekte ergeben bzw. in den Inventarblättern objektspezifisch aufgeführt werden. Für die Gutachtenpflicht reicht es aus, dass bei Erfüllung einer Bundesaufgabe der natürliche und kulturelle Wert eines Objektes, d.h. die massgeblichen Charakteristika, welche die Objekte derart einzigartig oder typisch machen, dass ihnen nationale Bedeutung zugestanden wird, beeinträchtigt werden könnte, und zwar unabhängig davon, ob von der ungeschmälerten Erhaltung abgewichen werden soll oder nicht.[183] Ferner ist ausreichend, dass eine erhebliche Beeinträchtigung der Schutzziele nicht mit Sicherheit ausgeschlossen werden kann.[184] Der Entscheid, ob ein Gutachten erforderlich ist, obliegt den Behörden. Das Bundesgericht hat verneint, dass bei sich ISOS-Objekten eine Pflicht zur Einholung eines Gutachtens der zuständigen Bundeskommission aus dem gestützt auf den Gehörsanspruch bestehend Recht der einsprechenden / beschwerdeführenden Nachbarn auf Mitwirkung bei der Feststellung des Sachverhalts ableiten lasse.[185]

Die Kommission soll beurteilen, ob, weshalb und wie ein ISOS-Objekt ungeschmälert zu erhalten oder zu schonen ist. Verlangt wird jedoch auch eine Einschätzung zu Rechtsfragen betreffend die Konkretisierung der Schutzziele, die Festsetzung des Ausmasses und die Gewichtung einer Beeinträchtigung sowie zur Frage, ob mit den vorgesehenen Eingriffen von der ungeschmälerten Erhaltung abgewichen wird.[186] Ein Gutachten der Bundeskommission ist für die Behörden grundsätzlich verbindlich und es kommt diesem grosses Gewicht zu. Nur ausnahmsweise kann eine Behörde aus triftigen Gründen im Baubewilligungsverfahren davon abgewichen werden, namentlich, wenn dieses Irrtümer, Lücken oder Widersprüche aufweist.[187]

---

[182] BGE 125 II 591, E. 7a; Leimbacher, Komm. NHG, Art. 7 N 13; Aemisegger & Haag, 1998, S. 568; Bachmann, 2017, S. 7-8; Tschannen & Mösching, 2012, S. 9; ISOS-Leitfaden, S. 29; BBl 1965 III 89, S. 94; zu freiwilligen Gutachten, vgl. Art. 8 NHG.

[183] Leimbacher, Komm. NHG, Art 7 N 5; Heer, 2019a, S. 203; vgl. auch BGE 115 Ib 490; BGer 1A.122/2004 vom 30. Mai 2005, E. 2.6.

[184] Leimbacher, Komm. NHG, Art 7 N 6; Tschannen & Mösching, 2012, S. 15; BGer 1C_556/2013 vom 21. September 2016, E. 7.4.1; BGer 1C_482/2012 vom 14. Mai 2014, E. 3.6.

[185] BGer 1C_90/2020 vom 15. September 2021, E. 3.3.

[186] Aemisegger & Haag, 1998, S. 569-570; Bachmann, 2017, S. 12-13; Seitz & Zimmermann, 2008, S. 142.

[187] Aemisegger & Haag, 1998, S. 570; Raschèr, 2004, S. 58; Wyss, 2001, Rz. 391-393; Wagner Pfeiffer, 2021, Rz. 1171; Plüss, Komm. VRG, § 7 N 146; Rey, 2020, S. 167; BGE 125 II 591, E. 7a.

Kritisch zu hinterfragen ist die mangelnde Anfechtbarkeit von Gutachten und deren Erkenntnissen. Dem betroffenen Grundeigentümer kommen typischerweise keine Mitwirkungsrechte bei der Einholung von Gutachten der Bundeskommission zu. Soweit bei einem Schutzobjekt verschiedene Meinungen vertretbar sind, muss sich der Grundeigentümer ohne Rechtsschutz und ohne Möglichkeit der Prüfung der Angemessenheit einer solchen Meinung der Einschätzung des jeweiligen Gutachters fügen. Der Grundeigentümer kann lediglich allfällige Fehler im Gutachten im Baubewilligungsverfahren rügen, wobei er nur geltend machen kann, dieses sei unvollständig, widersprüchlich oder irrtumsbehaftet.[188] Wird eine erhebliche Beeinträchtigung im Gutachten bejaht, hat der Grundeigentümer zudem keine Möglichkeit mehr, eigene Interessen geltend zu machen, da nur noch öffentliche Interessen nationaler Bedeutung Gehör finden.[189]

Kritisch zu betrachten ist sodann, dass eine Fachkommission, wie die ENHK, gemäss Art. 7 Abs. 2 NHG auch eine rechtliche Würdigung vornehmen soll und damit in den Grundsatz der freien Beweiswürdigung durch die Entscheidbehörden eingreift. Genau dies wird indessen namentlich bei Gutachten, die im Rahmen eines kantonalen Unterschutzstellungsverfahrens eingeholt werden, nicht zugelassen wird: Gegenstand eines Gutachtens im Rahmen eines kantonalen Unterschutzstellungsverfahrens können nur Sachverhaltsfragen sein, also bspw. Aussagen über die Charakteristika von Schutzobjekten oder deren historische Bedeutung. Bei der Beurteilung von kantonalen oder kommunalen Baudenkmälern obliegt es aber gerade nicht dem Gutachter, sich zur Qualifikation als Schutzobjekt, der Rechtfertigung einer Unterschutzstellung oder der Anordnung von Schutzmassnahmen zu äussern.[190]

3.2 Kantonales / Kommunales Schutzobjekt

Ist ein Objekt neben dem Eintrag im ISOS auch in kantonalen oder kommunalen Inventaren verzeichnet, richtet sich deren Schutz grundsätzlich nach kantonalem Recht, z.B. im Kanton Zürich gemäss III. Titel PBG/ZH oder im Kanton Aargau gemäss dem Kulturgesetz vom 31. März 2009.[191] Erfolgt eine kommunale oder kantonale Prüfung der

---

188 Aemisegger & Haag, 1998, S. 570; Karlen, 2020, S. 462; Rey, 2020, S. 167; zur Mitwirkung, vgl. Kölz & Häner & Bertschi, 2013, S. 190.

189 Karlen, 2020, S. 462; Leimbacher, Komm. NHG, Art. 6 N 3, 19-21; s.a. Baumberger, 2015, S. 11; Bircher, 2008, S. 14.

190 Fey, 2023, S. 106-107, 109; PLÜSS, Komm. VRG, § 7 VRG N 68; Raschèr, 2004, S. 58; Bircher, 2008, S. 13-14; Plüss, Komm. VRG, § 7 N 68; Rey, 2020, S. 166; Kritik an der Handhabung von Gutachten: Mörsch, 2004, S. 127-128.

191 Fey, 2023, 1. Teil, Kap. D; Koletsis, 2022, Rz. 60; Rey, 2020, S. 166.

Heimatschutzanliegen, darf gemäss Baurekursgericht Zürich keine erneute oder weitere Prüfung durch eine Bundesbehörde erfolgen.[192] Im Rahmen der Schutzabklärungen kann indes auch das ISOS als Grundlage gelten.[193]

3.3 Ausserhalb des Anwendungsbereichs einer Bundesaufgabe

3.3.1 Berücksichtigung eines ISOS-Eintrags

Die Kantone und Gemeinden sind auch ausserhalb der Erfüllung von Bundesaufgaben im Grundsatz verpflichtet, das ISOS zu berücksichtigen, hauptsächlich im Rahmen ihrer Ortsplanung (Richtplanung, Nutzungsplanung).[194] Wird dabei – ausserhalb des Anwendungsbereichs einer Bundesaufgabe – in ein ISOS-Objekt eingegriffen, wird dessen Zulässigkeit im Rahmen einer umfassenden raumplanungsrechtlichen Interessenabwägung (Art. 2 RPG, Art. 3 RPV) beurteilt und nicht nach Art. 3 oder Art 6 NHG.[195] Das NHG enthält keine formellen Anforderungen, wie den Schutzzwecken des ISOS Rechnung zu tragen ist. Eine rechtsgenügliche Berücksichtigung der Schutzziele des ISOS wird mithin angenommen, wenn die betroffenen Inventarobjekte und deren Schutzziele sachgerecht und konkret geprüft und gegen allfällige entgegenstehende Interessen im Einzelfall abgewogen wurden.[196]

Im Baubewilligungsverfahren ist – ausserhalb des direkten Anwendungsbereichs des NHG – im Grundsatz nur noch zu prüfen, ob ein Bauvorhaben mit dem anwendbaren Recht vereinbar ist, namentlich, ob es die Schutznormen der Ortsplanung für allfällig betroffene ISOS-Objekte einhält. Ist ein Bauvorhaben zonenkonform und erfüllt es die rechtlichen Voraussetzungen, muss es bewilligt werden (Art. 22 RPG).[197] Für die konkrete Beurteilung der materiellen Anforderungen an die Einordnung eines Projektes im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens ist grundsätzlich von der kommunalen Bau- und Zonenordnung auszugehen. Diese konkretisiert gemäss Bundesgericht auf kommunaler Ebene die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes, d.h. auch des Ortsbildschutzes, und berücksichtige damit die Schutzanliegen im Sinne des Bundesinventars ISOS. Die

---

192 BRGE I Nr. 0056/2023 vom 17. März 2023 (angefochten); Saputelli & Zürcher,2024, S. 10; s.a. BGer 1C_98/2022 vom 12. Juni 2024, wonach dem ISOS-Eintrag keine unmittelbare Schutzwürdigkeit abgeleitet werden könne (E.6.3.3.).

193 Fey, 2023, S. 134-135; Berz, 2018, S. 13.

194 Art. 11 VISOS; Wiedler, 2020, S. 254; BAK, Erläuterungen, 2021, S. 6-9, 12-14; BGE 135 II 209, E. 2.1; BGer 1C_416/2019 vom 2. Februar 2021, E. 4.3.

195 Heer, 2019a, S. 204.

196 BGE 135 II 209, E. 3; BGer 1C_276/2015 vom 29. April 2016, E. 3.1 und 3.3; Karlen, 2023, S. 138; Heer, 2019a, S. 205; Leimbacher, 2012, S. 129.

197 Heer, 2019a, S. 206.

Grundnutzungsordnung ist demnach im Baubewilligungsverfahren nicht auf ihre materielle Übereinstimmung mit dem vom ISOS angestrebten Schutz hin zu prüfen (vorbehalten die ausnahmsweise akzessorische Prüfung, vgl. nachfolgende Ausführungen).[198] Die Wirksamkeit der Schutzziele des ISOS wird demnach primär in den kantonalen oder kommunalen Plänen und Erlassen eigentümerverbindlich umgesetzt.[199] Entsprechend darf im Rahmen der Baubewilligung normalerweise diesbezüglich auch keine Interessenabwägung mehr stattfinden.[200] Bereits vorgenommene Auseinandersetzungen mit den Schutzzielen des ISOS dürfen im Baubewilligungsverfahren nicht wieder in Frage gestellt werden. Ebenso wenig dürfen im Baubewilligungsverfahren strengere Massstäbe gelten, als in der übergeordneten Raumplanung. Vorbehalten bleiben lediglich Situationen, in welchen die kommunale Nutzungsplanung die Schutzziele des ISOS vollkommen missachtet, im Falle von Ausnahmebewilligungen, oder soweit anwendbare Normen Ermessensspielräume offenlassen, wie bspw. bei unbestimmten Rechtsbegriffen, wozu insbesondere die Ästhetik-Klauseln gehören, oder wenn Interessenabwägungen vorzunehmen sind. Hier bilden die Bundesinventare bzw. die Schutzzielen die Grundlage für die Rechtsanwendung.[201] Auch bei der Regelbauweise kann es jedoch sein, dass im Sinne des Umgebungsschutzes (s. Kap. D.3.4.) mit gestalterischen Anforderungen oder gewissen Einschränkungen zu rechnen ist.

In der Rechtsprechung wird die Berücksichtigungspflicht des ISOS im Baubewilligungsverfahren wie folgt konkretisiert:

— Bei einem Neubau eines Mehrfamilienhauses im Kanton Zürich waren die Schutzanliegen des ISOS nicht direkt anwendbar. Für die Beurteilung des Bauvorhabens waren die kommunale BZO und die Sonderbauvorschriften massgeblich. Das ISOS stelle kein übergeordnetes Recht dar, sondern lediglich eine Zusammenstellung von grundsätzlich schutzfähigen Objekten. Der sich aus Art. 17 RPG und dem NHG ergebende Auftrag an die Kantone zum Erlass von Schutzmassnahmen sei grundsätzlich mit der kantonalen und kommunalen Planung zu erfüllen, wobei die Kantone

---

198 VG.2018.56/E vom 14. August 2019, E.4.5.3.2., in: TVR 2021.

199 Berz, 2018, S. 12-13; Wiedler, 2020, S. 254; BGE 135 II 209, E. 5.1; BAK, Gutachten 2017, Anhang zum Bericht 2017 zum Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz, 2017, S. 89, 121.

200 Bundesamt für Raumentwicklung ARE, 2016, S. 11; Leimbacher, 2012, S. 121.

201 Heer, 2019a, S. 206; Berz, 2018, S. 13; BGer 1C_578/2016 vom 28. Juni 2017; BGer 1C_130/2014 / 1C_150/2014 vom 6. Januar 2015, E. 3.2 m.w.H.; Verwaltungsgericht Aargau Entscheid WBE.2015.179 vom 14. Juni 2016 E. 3; Berz, 2018, S. 12-13; BGE 135 II 209, E. 2.1; BGer 1C_488/2015 vom 24. August 2016, E. 4.3; BGer 1C_130/2014 vom 6. Januar 2015, E. 3.2; zur stufengerechten Interessenabwägung, vgl. Tschannen, 2018, S. 121-122.

bezüglich der Wahl der Instrumente grundsätzlich frei seien (VB.2010.00312 vom 03.11.2010, E.4.1. m.H. auf BGE 118 Ib 485, E. 3c).

— Eine akzessorische Prüfung der Nutzungsplanung ist aufgrund des Grundsatzes der Rechtssicherheit im Baubewilligungsverfahren nur ausnahmsweise zulässig. Voraussetzung dafür ist eine wesentliche Veränderung der tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse seit der Planfestsetzung, die den Plan als nicht mehr rechtmässig erscheinen lassen, sodass kein überwiegendes Interesse an seiner Aufrechterhaltung besteht, d.h. das Interesse an ihrer Überprüfung bzw. Anpassung muss die entgegenstehenden Interessen der Rechtssicherheit und der Planbeständigkeit überwiegen. Verlangt wird, dass verschiedene Umstände zusammentreffen, die für eine vorfrageweise Überprüfung sprechen, damit eine solche verlangt werden kann; andernfalls ist sie ausgeschlossen. Das Bundesgericht hat eine Überprüfung der Ortsplanung in verschiedenen Fällen zugelassen, wenn ein Gebiet nach Planerlass in das ISOS aufgenommen worden ist, verlangt aber, dass die Schutzziele des ISOS offenkundig nicht berücksichtigt wurden ("manifestement pas [à tout le moins matériellement] été pris en compte"[202]; BGer 1C_572/2022 vom 2. November 2023, E. 3.1.3; BGer 1C_197/2023 vom 31. Mai 2024, E. 6.3.3.; BGer 1C_48/2022 vom 29. März 2023, E. 4.3).[203]

— Der Neubau eines Spitals in der Stadt Basel (Erhaltungsziel B) war zulässig, da keine nach aussen sichtbare historische oder künstlerisch wertvolle Substanz vorhanden gewesen sei, die durch den projektierten Neubau beeinträchtigt werden könnte. Die betroffene Parzelle war unüberbaut. Zwar unterscheide sich das Vorhaben mit Blick auf die Dachform und die Anzahl Vollgeschosse von den meisten Gebäuden im Ortsteil, mit dem Projekt werde aber qualitativ hochstehender Wohnraum geschaffen, was im öffentlichen Interesse sei, und im betroffenen Geviert bestünden bereits Gebäude, die ebenfalls ein Flachdach aufwiesen. Die Gebäudehöhe des Bauvorhabens überrage jene in der Umgebung nicht. Das Projekt wirke insbesondere aufgrund der schlichten Gestaltung des Baukubus zurückhaltend und es werde Rücksicht auf die bestehende Bebauung genommen. Es beeinträchtige den historischen oder künstlerischen Charakter der bestehenden Bebauung nicht und die im ISOS hervorgehobenen, erhaltenswerten Elemente würden durch das geplante Bauvorhaben nicht beeinträchtigt (BGer 1C_474/2016 vom 01.06.2017, E. 3.3).

---

202 BGer 1C_312/2022 vom 14. März 2024, E. 3.5.
203 Wiedler, 2020, S. 256.

— Die Abweichung vom Erhaltungsziel "a" eines ISOS-Objekts in der Gemeinde Sursee war zulässig, da aufgrund einer bereits bestehenden Bebauung das Schutzziel ohnehin nicht mehr vollständig umgesetzt werden konnte und sich eine Abweichung zugunsten der Verdichtung rechtfertigte (BGer 1C_84/2023 vom 6. Mai 2024, E. 4.3.3-4.3.5)
— Korrekte Interessenabwägung im Hinblick auf die Einordnung bei einem Bauvorhaben, welches die messbaren baurechtlichen Vorgaben an die Nutzung und Gestaltung der Baute wie die Nutzungsziffer einhält (BGer 1C_48/2022 vom 29. März 2023, E. 4.5-4.6).
— Eine Siedlung mit Genossenschaftswohnungen, die zwischen 1924 und 1926 gebaut wurde, muss erhalten werden. Das öffentliche Interesse am Erhalt der Siedlung wiegt im vorliegenden Fall schwerer als das Interesse an der inneren Verdichtung (BGer 1C_128/2019, 1C_134/2019 vom 25. August 2020).
— Bau von Mietwohnungen auf dem Klosterareal; Klosteranlage Wesemlin (Luzern) (Erhaltungsziel A); beim geplanten Neubau handle es sich um einen aus denkmalpflegerischer Sicht vertretbaren Eingriff, weil das geplante Bauvorhaben aufgrund seiner Stellung, Lage, Proportion und Materialisierung verträglich mit dem denkmalgeschützten Umfeld sei (BGer 1C_89/2019 vom 19. Mai 2020, E. 4.2).

Wie bei der kantonalen und kommunalen Ortsplanung gelten auch im Baubewilligungsverfahren ohne Vorliegen einer Bundesaufgabe keine formellen Anforderungen, wie die Schutzziele des ISOS ggf. zu berücksichtigen sind, soweit diese überhaupt noch Gegenstand des Baubewilligungsverfahrens bilden.[204]

3.3.2 Bei Arealüberbauungen

Es ist umstritten, inwiefern Arealüberbauungen zur Grundnutzung oder als Abweichung von der Regelbauweise erachtet werden. Das Bundesgericht liess im Entscheid 1C_188/2007 vom 1. April 2009, in dem jedoch ein Gestaltungsplan zu beurteilen war, offen, ob Arealüberbauungen als Teil der Grundnutzung zu betrachten seien. Es wies jedoch darauf hin, dass auch im Rahmen von Arealüberbauungen die Vorgaben der Grundnutzungsordnung mitzuberücksichtigen seien und Abweichungen davon auf die Schutzanliegen der Nutzungsordnung Rücksicht zu nehmen hätten.[205] In einem weiteren

[204] Anstelle Vieler: Ehrenzeller & Engeler, 2019, § N 20; Marti, BSK BV, Art. 78 N 18; Karlen, 2023, S. 138.
[205] BGer 1C_188/2007 vom 01. April 2009, E. 5.7; BGE 135 II 209, E. 5.7.

Entscheid aus dem Kanton Zug wurde im Zusammenhang mit einer Arealbebauung an der Herti- und Aabachstrasse (Gartenstadt Zug, ISOS Schutzziel A) festgehalten, da keine Bundesaufgabe bestehe und keine Situation vorliege, in welcher die kommunale Nutzungsplanung die Schutzziele des ISOS geradezu missachte, sei das ISOS, wenn überhaupt, nur unmittelbar im Baubewilligungsverfahren von Bedeutung und die vorinstanzliche Ermessensausübung im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens sei nicht zu beanstanden. Eine weitergehende Berücksichtigungspflicht sah das Bundesgericht nicht vor, wobei die Prüfung des Bundesgerichts sich auf die Willkür beschränkte.[206]

Die kantonale Rechtsprechung im Kanton Zürich äussert sich nicht ausdrücklich zur Frage. Nach hier vertretener Auffassung müsste die Arealüberbauung nach PBG/ZH jedoch zur Grundordnung gehören, da die Grundlagen sowie die Voraussetzungen für die Zulässigkeit der Arealüberbauung grundsätzlich bereits in den kantonalen Baugesetzen und Bau- und Zonenordnungen geregelt werden.[207]

Da Arealüberbauungen in der Regel erhöhten Gestaltungsanforderungen gerecht werden müssen (vgl. z.B. §69-73 PBG/ZH oder §50 Abs. 1 BauG/AG) kommt den Behörden in der Beurteilung der Bewilligungsfähigkeit erhebliches Ermessen zu. Die Behörden müssen dieses pflichtgemäss ausüben und sich damit aufgrund des Leitentscheids "Rüti"[208] sachgemäss mit den Schutzzielen des ISOS befassen. Formelle Anforderungen dürfen an diese Auseinandersetzung (wie bspw. eine Gutachtenpflicht) mangels Bundesaufgabe jedoch nicht gestellt werden. Zudem muss ein anderer Massstab gelten, wenn sich die Arealüberbauung innerhalb der in der jeweiligen Ortsplanung vorgesehenen Vorteile (z.B. Geschosszahl/Ausnützung) bewegt und damit nach hier vertretener Auffassung als Teil der Grundordnung anzusehen ist, als wenn Abweichungen von der Grundordnung vorgesehen sind. Ferner ist auch hier zu berücksichtigen, dass nach Art. 11 VISOS bereits im Rahmen der Nutzungsplanung eine Auseinandersetzung mit den Schutzzielen des ISOS stattgefunden haben muss.[209] Weder darf diese im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens nicht wieder in Frage gestellt werden, noch dürfen an eine Arealüberbauung strengere Anforderungen gestellt werden. Lässt die Nutzungsplanung eine Arealüberbauung

---

[206] BGer 1C_572/2022 vom 02. November 2023, E. 3.2; BGer 1C_488/20215 vom 24. August 2016, E. 4.5.5.

[207] §71 PBG/ZH, § 50 Abs. 1 BauG/AG; Art. 8 BZO Stadt Zürich; vgl. auch § 44 BNO Aarau.

[208] BGE 135 II 209.

[209] Leimbacher Komm. NHG, Art. 6 N 28-29; Dajcar, 2011, S. 176-177; Schwitter & Frei, 2020, S. 29-30.

zu, muss diese dem Bauherrn auch gestattet werden, auch wenn diese an qualitative Kriterien geknüpft werden darf.[210]

3.4 Umgebungsschutz

Ist ein Grundstück nicht direkt von einem ISOS-Eintrag betroffen, liegt ein solches indessen in der Nähe des betroffenen Grundstücks, kann es sein, dass auf das naheliegende Schutzobjekt Rücksicht genommen werden muss.

Auf kantonaler Ebene verlangt etwa §238 Abs. 2 PBG/ZH, dass auf Objekte des Natur- und Heimatschutzes (unabhängig davon, ob diese unter Schutz stehen oder lediglich als objektiv schutzwürdig zu betrachten sind) besondere Rücksicht zu nehmen ist.[211] Bei Bauvorhaben, die nicht direkt in den Schutzumfang eines nachbarlichen Schutzobjekts eingreifen, betrifft dies v.a. gestalterische Anforderungen, die höher gesetzt werden dürfen, als dass bloss eine befriedigende Gesamtwirkung erzielt werden müsste. Diesbezüglich können sich Einschränkungen für Bauvorhaben und ggf. auch das Bauvolumen ergeben, auch wenn diese weniger weit gehen dürfen, als dies bei einem direkten Eingriff in das Schutzobjekt der Fall wäre.[212]

Unbestritten ist, dass dies für kantonale oder kommunale Objekte[213] gelten muss. Sind die Objekte gleichzeitig im ISOS erfasst, ist nach Auffassung des Baurekursgerichts und einem Teil der Lehre den Anforderungen des ISOS Genüge getan, wenn in Zusammenhang mit anderweitigen Inventarisierungen ohnehin eine Prüfung des Projekts hinsichtlich § 238 Abs. 2 PBG/ZH erfolgt.[214]

Inwiefern dies für Objekte gilt, die nur im ISOS erfasst sind, ist etwas differenzierter zu betrachten:

Gemäss Botschaft zum NHG sei vom Schutz unter Umständen nicht nur ein Objekt selber, sondern auch seine Umgebung erfasst, da die Schutzobjekte nicht nur vor Zerstörung oder Verunstaltung, sondern auch vor Entwertung durch störende Bauten in der Umgebung geschützt werden sollen.[215]

---

210 Tschannen, Praxiskomm. RPG, RSI, Art. 3 N 21; Heer, 2019a, S. 206; Tschannen, 2018, S. 121-122 zur ausnahmsweisen akzessorischen Prüfung der Nutzungsplanung, s. Kap. D.3.1.1.
211 Fritzsche et. al., 2024, S. 1038-1039; Meisser, 2015, S. 5, 8-22; von Arx, 1983, S. 96-99.
212 Fritzsche et. al., 2024, S. 1038-1048.
213 §203 Abs. 1 PBG/ZH, vgl. ferner §24 Abs. 1 lit. a KG/AG sowie die Bewilligungspflicht bei Bauten in der Umgebung von Schutzobjekten, §32 KG/AG.
214 BRGE I Nr. 0056/2023 vom 17. März 2023 (noch nicht rechtskräftig); Saputelli & Zürcher, 2024, S. 6.
215 BBl 1965 III 89, S. 102.

Gemäss (noch nicht rechtskräftigem) Entscheid des Verwaltungsgerichts zum Brunaupark[216] hielt das Verwaltungsgericht Zürich fest, auch ausserhalb des Perimeters eines ISOS-Objekts sei eine Beeinträchtigung des inventarisierten Objekts möglich.[217] Liege eine Bundesaufgabe vor und könne eine erhebliche Beeinträchtigung des Schutzobjekts nicht ausgeschlossen werden, müsse auch in diesem Fall ein Gutachten der ENHK eingeholt werden.[218] Das Verwaltungsgericht scheint demnach bei Vorliegen einer Bundesaufgabe davon auszugehen, dass gleich zu verfahren ist, wie wenn ein Schutzobjekt direkt von einem Bauvorhaben betroffen ist.

Dieser Entscheid wird von der Lehre zu Recht kritisiert.[219] Es ist nicht nachzuvollziehen, dass ein direkter Eingriff in ein Schutzobjekt gleichbehandelt werden soll, wie ein Vorhaben, welches lediglich in der Nähe eines Schutzobjekts und ausserhalb des Schutzperimeters und damit auch ausserhalb des Kompetenzbereich des Bundes liegt.[220] Betrifft ein Bauvorhaben ein Schutzobjekt nicht direkt, darf verlangt werden, dass dieses in seiner Gestaltung auf umliegende Schutzobjekte Rücksicht nimmt, wenn die Schutzziele des ISOS direkt anwendbar sind.

Da im Gegensatz zu den kommunalen und kantonalen Inventaren der Eintrag im ISOS nicht nur eine Schutzvermutung begründen, sondern im Falle einer Bundesaufgabe direkt verbindlich sind[221], muss ein Grundeigentümer sich im Sinne des Grundsatzes der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes aber darauf verlassen können, dass der Schutzperimeter entsprechend sorgfältig erfasst wurde, die Anliegen des ISOS in die Nutzungsplanung eingeflossen sind, so dass ihn ausserhalb des Schutzperimeters ausser einer Beurteilung der Gestaltung im Rahmen der Prüfung durch die kommunale oder ggf. kantonale Bewilligungsbehörde kein formelles Unterschutzstellungsverfahren oder Schutzmassnahmen treffen.

Liegt keine Bundesaufgabe vor, finden die Schutzziele des ISOS – wie vorstehend beschrieben – keine direkte Anwendung. Die Rechtsprechung hat sich bisher nicht dazu geäussert, wie in diesen Fällen die Gestaltung des Bauvorhabens zu beurteilen ist. Faktisch wird von den Erstinstanzen im Kanton Zürich häufig eine Beurteilung nach den

---

216 VGer VB.2023.00209 vom 21. Dezember 2023; Saputelli & Zürcher, 2024, S. 6.
217 VGer VB.2023.00209 vom 21. Dezember 2023, E.5.2.5.
218 VGer VB.2023.00209 vom 21. Dezember 2023, E.5.2.7.
219 Saputelli & Zürcher, 2024, S. 11.
220 Tschannen & Mösching, 2012, S. 9-10 m.H. auf die abweichende Praxis des Bundesgerichts.
221 Vgl. dazu Kap. C.3.4.

allgemeinen Vorschriften von §238 Abs. 1 PBG/ZH (befriedigende Gesamtwirkung) vorgenommen.[222] Konsequenterweise muss dies auch so sein und darf die Gestaltung nur nach den allgemeinen Ästethik-Klauseln beurteilt werden, wobei das der Behörde diesbezüglich zustehende Ermessen sich durchaus an den Schutzzielen des ISOS orientieren, die Behörde aber nach hier vertretener Auffassung keine erhöhten Anforderungen an die Einordnung stellen darf.[223]

E. Schussfolgerungen und Ausblick

1. Würdigung der aktuellen Praxis und Schlussfolgerungen

Die Ergebnisse der Analysen dieser Arbeit zu den in Ziff. A Einleitung, Kap. 2. genannten Fragestellungen lassen sich in den nachfolgenden Hauptaussagen zusammenfassen:

1. Die Bedeutung des ISOS:

Die Bedeutung des ISOS wurde über die Zeit von der Rechtsprechung hinweg stetig ausgedehnt und weicht mittlerweile vom ursprünglich vorgesehenen Anwendungsbereich des NHG markant ab. Die damalige Idee, dass auf Bundesebene primär für die eigentliche bundeseigene Tätigkeit gesetzliche Regelungen vorgesehen werden sollten und nicht für private Grundeigentümer, deren Bauvorhaben in den Anwendungsbereich von Bundesrecht fallen, tritt in den Hintergrund und jeder Bauherr, dessen Liegenschaft auch nur in der Nähe eines ISOS-Objekts liegt, muss damit rechnen, dass dies Thema des Baubewilligungsverfahrens wird. Direkte Anwendbarkeit der Schutzziele des ISOS wird wie vorstehend dargelegt auch im Baubewilligungsverfahren bei Vorliegen einer Bundesaufgabe anerkannt. Dies gilt gemäss dem Verwaltungsgericht Zürich derzeit unabhängig davon, ob das ISOS-Objekt direkt betroffen ist oder sich nur in der Umgebung eines Bauvorhabens ausserhalb des Schutzperimeters befindet. Liegt keine Bundesaufgabe vor, verlangt die Rechtsprechung dennoch mindestens eine indirekte Berücksichtigung und bei bestehendem Ermessen eine Ausübung dessen "im Lichte der Anliegen des Heimatschutzes"[224] (vgl. Kap. C.3.4 und D.3.3).

---

222 Z.B. Beschluss Baubehörde Meilen vom 8. April 2025; Beschluss Gemeinderat Horgen vom 5. Februar 2024.

223 Sinngemäss BGer 1C_493/2016 vom 30.05.2017, E. 2.6. und 2.7.

224 BGE 135 II 209, E. 2.1.

2. Die Auswirkungen für private Grundeigentümer:

Die Rechtswirkungen greifen in die verfassungsrechtlich geschützte Eigentumsgarantie der betroffenen Grundeigentümer ein. Dies kann zonenkonforme, vom kantonalen oder kommunalen Recht eigentlich zugelassene Grundstücksnutzungen für Bauvorhaben erheblich einschränken.[225]

Die Umsetzung des Ortsbildschutzes bedarf des Erlasses von konkreten Schutzmassnahmen (Schutzzone, Unterschutzstellung etc.) auf kantonaler Ebene, inkl. Prüfung des öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit der Schutzmassnahmen in einer umfassenden Interessenabwägung, da die Inventare selber keine gesetzliche Grundlage im Sinne von Art. 36 BV darstellen können.[226]

Mangels Kompetenz kann der Bund dies beim ISOS indes nicht umsetzen, weshalb die Rechtswirkungen, die sich aus der Rechtsprechung ergeben, nicht auf einer für Eigentumsbeschränkungen erforderlichen gesetzlichen Grundlage beruhen. Mit dem Eintrag ins ISOS gilt ein Ortsbild zudem automatisch als schutzwürdig. Die Schutzziele entgehen damit einer Abwägung mit entgegenstehenden privaten Interessen. Es erfolgt keine Prüfung der Verfassungsmässigkeit allfälliger Einschränkungen. Dies führt für betroffene Grundeigentümer zu grosser Rechtsunsicherheit.[227]

Im Übrigen gilt auch für die öffentliche Hand, dass deren Vorhaben mit dem ISOS in Konflikt geraten können. Dies ist u.a. der Fall, wenn dies zu einer Aushöhlung ihrer Kompetenzen führt. Ebenso, kann ein Interessenskonflikt bestehen, wenn die verfolgten öffentlichen Interessen nicht genüglich berücksichtigt werden können, weil es sich z.B. bei einer qualifizierten Interessenabwägung zwar um für das betroffene Gemeinwesen sehr gewichtige, allerdings dennoch nicht nationale Interessen handelt.

3. Ansätze zur Handhabung des ISOS in der Praxis:

Es soll nicht in Frage gestellt werden, dass schützenswerte Ortsbilder von nationaler Bedeutung grundsätzlich Schutz verdienen. Allerdings darf die Umsetzung nicht dazu führen, dass keine verfassungsmässige Prüfung der Anliegen erfolgt. Als Lösungsansätze könnten Folgende dienen:

---

225 Vgl. dazu z.B. Karlen, 2023, S. 125-128.
226 Aebi, 1987, S. 102.
227 S. Kap. C.3. und D.1.

a. Verständnis der Gesetzgebungskompetenz des Bundes und des Begriffs der Bundesaufgabe:

— Es wäre wünschenswert, dass wieder zur ursprünglichen gesetzgeberischen Idee (s. Kap. D.2.1) zurückgekehrt würde.

— Dem Bund kommt verfassungsmässig nur eine eingeschränkte Kompetenz im Bereich des Natur- und Heimatschutzes zu, entsprechend restriktiv sollte der Begriff der Bundesaufgabe ausgelegt werden, welche für die Anwendung des NHG massgeblich ist. Am Kriterium der raumwirksamen Tätigkeit ist festzuhalten. Zudem sollte sich der Begriff auf "Bundestätigkeit", d.h. die eigenen Aufgaben des Bundes im engeren Sinne beschränken.

— In Bezug auf die Frage der direkten Anwendbarkeit des ISOS müsste zudem – in Ausweitung der Rechtsprechung für separate bundesrechtliche Bewilligungen (s. Kap. D.3.1) – grundsätzlich berücksichtigt werden, ob der durch die Bundesaufgabe verursachte konkret beabsichtigte Eingriff, z.B. die Erstellung eines öffentlichen Zivilschutzraums bei einem Bauvorhaben, (und nicht mit Bejahen einer Bundesaufgabe automatisch das gesamte Bauvorhaben) geeignet ist, das Schutzobjekt zu beeinträchtigen, unabhängig davon, ob die Bewilligung notwendige Voraussetzung für die Realisierung des eigentlichen Bauvorhabens ist, solange nicht Hauptzweck des Bauvorhabens die Erfüllung einer Bundesaufgabe ist. Ist eine Beeinträchtigung durch den konkreten Eingriff zu verneinen, dürfen auch die Schutzziele des ISOS keine direkte Anwendbarkeit finden, da sich die Bundesaufgabe auf den konkreten Eingriff zu beschränken hat. Es erweist sich nicht als gerechtfertigt, die private Nutzung einer zu erstellenden Baute als Teil der Bundesaufgabe zu sehen, nur weil bundesrechtliche Vorschriften zu berücksichtigen sind.

  Zu begrüssen sind in diesem Zusammenhang die Bestrebungen der Stadt Zürich, welche von Bund und Kanton fordert, die direkte Anwendbarkeit des ISOS auf Fälle zu beschränken, in denen ein Konnex zwischen Inventareintrag und Bundesaufgabe besteht (s. Kap. D.3).

— Ferner muss, soweit die Kantone im Rahmen der Raumplanung sich mit den Anliegen des ISOS auseinandersetzen, dies im Folgenden auch als für die Behörden verbindlich gelten. Der Grundeigentümer muss sich im Grundsatz darauf verlassen können, dass die für ihn massgebliche Nutzungsplanung so ausgestaltet wird, dass den Anliegen des Ortsbildschutzes bereits hinreichend Rechnung

getragen wird (auch im Falle einer zulässigen Arealüberbauung) und im Baubewilligungsverfahren ohne Vorliegen einer Bundesaufgabe diese Auseinandersetzung nicht wieder in Frage gestellt wird. Soweit die Kantone entweder im Rahmen einer Bundesaufgabe (z.B. Art. 15a RPG) oder freiwillig (Art. 8 NHG) ein Gutachten der Bundeskommission für ihre raumplanerischen Vorhaben eingeholt und gestützt darauf ihre Planung erlassen haben, darf im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens auch bei Vorliegen einer Bundesaufgabe dies ebenfalls nicht erneut aufgerollt werden. Wird ein Gutachten mangels Bundesaufgabe in der Richt- und Nutzungsplanung erst im Baubewilligungsverfahren verlangt, muss indessen auch hier gelten, dass eine sachkundige Auseinandersetzung im Planungsverfahren zu berücksichtigen und miteinzubeziehen ist.

b. Sorgfalt und Zurückhaltung bei der Inventarisierung sowie regelmässige Überprüfung der Inventareinträge. Im Rahmen der Inventarführung wäre zu verlangen, dass die Einträge regelmässig sorgfältig überprüft, wie dies Art. 5 Abs. 2 NHG vorsieht, und die Einträge diesbezüglich auf die wirklich bedeutsamen Schutzobjekte beschränkt werden. Auch müsste den betroffenen Eigentümern die Möglichkeit der Mitwirkung zugebilligt werden, da anders als bei kantonalen oder kommunalen Schutzobjekten ein Inventarentlassungsverfahren nicht vorgesehen ist. Art. 4 Abs. 2 VISOS würde denn auch vorsehen, dass die Öffentlichkeit in geeigneter Weise einbezogen werden muss.

c. Verbindlichkeit des Schutzperimeters: Da den Einträgen im ISOS momentan – anders als bspw. in Zürich bei kantonalen oder kommunalen Objekten – nicht nur eine Schutzvermutung zukommt, sondern die Schutzwürdigkeit als gegeben erachtet wird, muss auch der im Inventar vorgesehene Schutzperimeter verbindlich sein. Auch wenn ein Inventar stets eine Momentaufnahme ist, rechtfertigt es sich, dass der Vertrauensschutz des Grundeigentümers dahingehend berücksichtigt wird, dass er sich – entgegen den Zürcher verwaltungsgerichtlichen Ausführungen – darauf verlassen kann, dass ihn ausserhalb des Schutzperimeters keine Schutzmassnahmen des NHG treffen.

d. Greifender Rechtsschutz für private Grundeigentümer: Wie bereits dargelegt, fehlt es grundsätzlich an einer gesetzlichen Grundlage, die einen Eingriff in die Eigentumsgarantie des Privaten durch die Schutzziele des ISOS zulassen würde. Denkbar wäre dies beispielsweise im Rahmen eines separaten Unterschutzstellungs-

verfahrens, wie dies bei Objekten kantonaler/kommunaler Bedeutung verlangt wird, in dem den Grundeigentümern umfassende Rüge- und Verfahrensrechte eingeräumt werden. Bislang erschöpft sich der Rechtsschutz des Grundeigentümers zudem darin, dass ein Eigentümer im Baubewilligungsverfahren (ggf. mit Privatgutachten, welchem jedoch weniger Gewicht zugemessen wird als einem Amtsgutachten) rügen muss, das Gutachten der ENHK sei unvollständig, widersprüchlich oder irrtumsbehaftet. Weshalb die verfassungsmässig verankerten Grundrechte, inkl. Eigentumsgarantie, kategorisch hinter den Anliegen des Ortsbildschutzes zurückstehen sollen, ohne dass eine Prüfung diesbezüglich stattfindet, wird bisher weder in der Lehre noch der Rechtsprechung schlüssig beantwortet.

e. Wirkung der Gutachten: Den Behörden und Gerichten sollte die freie Würdigung der Erkenntnisse der Gutachten zugestanden werden, insbesondere bei Rechtsfragen, wie dies auch im kantonalen Unterschutzstellungsverfahren gehandhabt wird. Zudem müssten Abklärungen zu entgegenstehenden Interessen durch die Behörden genauso umfassend und detailliert erfolgen. Auch im Falle des strengeren Schutzes von Art. 6 Abs. 2 NHG ist gesetzlich nicht vorgesehen, dass sich eine Abklärung zu weiteren (nationalen) Interessen erübrigen würde und dem Schutzziel des Inventars per se Vorrang zu erteilen wäre. Zudem sollte den Erkenntnissen eines ENHK-Gutachtens diese Erkenntnisse sowie z.B. auch bautechnische Abklärungen (z.B. energetische Sanierungen, bauphysikalische Lösungen etc.) entgegengehalten werden können, welche regelmässig nicht in denkmalpflegerischen Gutachten behandelt werden und für den betroffenen Eigentümer jedoch massgebliche Auswirkungen haben können.

f. De lege ferenda: Angesichts der vielfältigen und teilweise unbefriedigenden Situation der aktuellen Rechtsprechung wäre eine Überprüfung der gesetzlichen Grundlagen und eine Revision des NHG insbesondere im Hinblick auf die Rechtssicherheit wünschenswert. Nicht Gegenstand dieser Arbeit aber ggf. zu diskutieren wäre, ob eine Gleichbehandlung der verschiedenen Bundesinventare (ISOS, BLN, IVS) gerechtfertigt erscheint, handelt es sich doch um jeweils sehr unterschiedliche und individuelle Schutzobjekte, deren Vergleichbarkeit schon innerhalb der Inventare schwierig sein kann.

2. Schlussfazit und Ausblick

Hatte Vedolin[228] im Rahmen seiner Masterarbeit im Jahr 2018 einen wesentlichen Einfluss auf die Bautätigkeit noch verneint, lässt sich realistischerweise mutmassen, dass diese Analyse im Jahr 2025 ein anderes Bild zeigen dürfte.

Im Hinblick auf eine angemessene und insgesamt qualitativ gute und sinnvolle städtebauliche Entwicklung besteht Anpassungsbedarf in Zusammenhang mit der Berücksichtigung der Schutzziele des ISOS insbesondere im Baubewilligungsverfahren. Im Kanton Zürich sind entsprechende Bestrebungen bereits im Gange.

Auch wenn den Schutzanliegen des NHG durchaus Rechnung getragen werden soll, darf die Umsetzung dieses Bestrebens nicht dazu führen, dass der Anwendungsbereich stets ausgedehnt und betroffene Grundeigentümer keinen angemessenen Rechtschutz geniessen. Eine konkretisierte Umsetzung auf kantonaler sowie eine Gesetzesrevision auf Bundesebene wären entsprechend wünschenswert.

---

[228] Vedolin, 2018, S. 53.

Literaturverzeichnis

ABEGG A. (2016). Energiewende im Konflikt mit Natur- und Heimatschutz, in: SzE – Schriften zum Energierecht, Band 2, Zürich/St. Gallen: DIKE Verlag.

AEBI P. J. (1987). Bundesinventare: Inhalt, Wirkung und Anwendung, in: Gesellschaft für Schweizerische Kunstgeschichte/Eidgenössisches Departement des Innern (Hrsg.), 100 Jahre Denkmalpflege der Eidgenossenschaft, 101-102, Bern: Mitteilungsblatt für die Mitglieder der Gesellschaft für Schweizerische Kunstgeschichte.

AEBI P. J. (2020). Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz, Wie das ISOS entstand, in: Schweizer Heimatschutz (Hrsg.), Heimatschutz/Patrimoine Nr. 2/2020, S. 18-22, Bern: Stämpfli AG.

AEMISEGGER H. & HAAG S. (1998). Gedanken zu Inhalt und Aufbau der Gutachten der Eidg. Natur- und Heimatschutzkommission, in: URP 1998/6, 568-574, St. Gallen: Vereinigung für Umweltrecht.

AEMISEGGER H. & MOOR P. & RUCH A. & TSCHANNEN P. (Hrsg.) (2010). Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich/Basel/Genf: Schulthess Juristische Medien AG. (zit. Autor, Komm. RPG).

AEMISEGGER H. & MOOR P. & RUCH A. & TSCHANNEN P. (Hrsg.) (2019), Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, Zürich/Basel/Genf: Schulthess Juristische Medien AG. (zit. Autor, Praxiskomm. RPG, RSI).

AEMISEGGER H. & MOOR P. & RUCH A. & TSCHANNEN P. (Hrsg.) (2017). Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, Zürich/Basel/Genf: Schulthess Juristische Medien AG. (zit. Autor, Praxiskomm. RPG, Bauen).

AEMISEGGER H.& MOOR P. & RUCH A. & TSCHANNEN P. (Hrsg.) (2016). Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf: Schulthess Juristische Medien AG. (zit. Autor, Praxiskomm. RPG, Nutzungsplanung).

AMT FÜR RAUMENTWICKLUNG DES KANTONS ZÜRICH (2024). Inventare Denkmalschutz – Erläuterungen zur Erarbeitung, Festsetzung und Anwendung, Eine Hilfestellung für Gemeinden im Kanton Zürich, Zürich: Online-Publikation. (zit. ARE/ZH, 2024).

AUER C. & MÜLLER M. & SCHINDLER B. (Hrsg.) (2019. Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG), 2. Aufl., Zürich: DIKE Verlag. (zit. Autor, Komm. VwVG).

BACHMANN D. (2017). Denkmalgutachten, in: PBG aktuell, Zürcher Zeitschrift für öffentliches Baurecht, 3/2017, 5 -21, Zürich: Verein Zürcher Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute.

BACHMANN S. (2012) Heimatschutz, Version vom 18.04.2012, in: Historisches Lexikon der Schweiz HLS, Online-Publikation.

BANDLI C. (1989). Bauen ausserhalb der Bauzone (Art. 24 RPG), 2. Aufl., Diss., Hochschulschrift, Bern: Verlag Rüegger.

BANDLI C. (2001). Neue Verfahren im Koordinationsgesetz: Ausgleich von Schutz und Nutzen mittels Interessenabwägung, in: URP 2001, S. 511-550, St. Gallen: Vereinigung für Umweltrecht.

BAUMANN A. & VAN DEN BERGH R. & GOSSWEILER M. & HÄUPTLI C. & HÄUPTLI-SCHWALLER E. & SOMMERHALDER FORESTIER V. (Hrsg.) (2013). Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Bern: Stämpfli Verlag. (zit. Autor, Komm. BauG/AG).

BAUMANN A. (2007), Das Baubewilligungsverfahren nach aargauischem Recht, Zürich: Schulthess Juristische Medien AG.

BAUMBERGER P. (2015). Privates Eigentum und Denkmalschutz – Hinweise für Gesetzgebung und Praxis, in: PBG aktuell, Zürcher Zeitschrift für öffentliches Baurecht, 2/2015, 5-27, Zürich: Verein Zürcher Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute.

BELSER E. M. & WALDMANN B. (2021). Grundrechte I, Allgemeine Grundrechtslehren, 2. Aufl. Zürich: Orell Füssli.

BEREUTER J. & FREI J. & RITTER W. (Hrsg.) (2020). Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St. Gallen, St. Gallen: Helbing Lichtenhahn Verlag. (zit. Autor, Komm. PBG/SG).

BERNET F. (1975). Rechtliche Probleme der Pflege von Kulturdenkmälern, Diss., Hochschulschrift Universität Zürich.

BERTOSSA F. (1984), Der Beurteilungsspielraum, Zur richterlichen Kontrolle von Ermessen und unbestimmten Gesetzesbegriffen im Verwaltungsrecht, Diss., Hochschulschrift Universität Bern.

BERZ C. (2018). Zur Berücksichtigungspflicht des ISOS im kantonalen Bau- und Planungsrecht, in: PBG aktuell, Zürcher Zeitschrift für öffentliches Baurecht, 3/2018, 5-13, Zürich: Verein Zürcher Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute.

BIRCHER D. (2008). Die Sachverständigenkommission im Bereich des Natur- und Heimatschutzes, in: PBG aktuell, Zürcher Zeitschrift für öffentliches Baurecht, 3/2008, 5-20, Zürich: Verein Zürcher Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute.

BOVAY B. (2020). SOS ISOS, Balade jurisprudentielles dans les quartiers historiques de Lausanne et environs, in: Véronique Boillet/Favre A. C./Martenet V. (Hrsg.), Le droit public en mouvement, Mélanges en l'honneur du Professeur Etienne Poltier, 831-843, Genève et al.: Schulthess Éditions Romandes.

BÜHL H. (2023). Auswirkungen der Änderungen des Energiegesetzes (EnG) vom 30. September 2022 auf die Solarstromerzeugung und alpine Landschaften, in: URP 2023, 260-307, St. Gallen: Vereinigung für Umweltrecht.

BUNDESAMT FÜR KULTUR BAK (2021). ISOS, Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung, Erläuterungen, Bern: Online-Publikation. (zit. BAK, Erläuterungen, 2021).

BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG ARE (2016). Bericht der Arbeitsgruppe, Siedlungsentwicklung nach innen, ISOS und Verdichtung. (zit. ARE, Bericht, 2016).

BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG ARE, BUNDESAMT FÜR KULTUR, BAU-, PLANUNGS- UND UMWELTDIREKTOREN-KONFERENZ, SCHWEIZERISCHER GEMEINDEVERBAND, SCHWEIZERISCHER STÄDTEVERBAND (2022). ISOS-Leitfaden, Ortsbildschutz und Innenentwicklung, Basel: Gemper AG. (zit. ISOS-Leitfaden).

BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG ARE, BUNDESAMT FÜR STRASSEN ASTRA, BUNDESAMT FÜR UMWELT BAFU, BUNDESAMT FÜR KULTUR BAK (Hrsg.; 2012). Empfehlung zur Berücksichtigung der Bundesinventare nach Artikel 5 NHG in der Richt- und Nutzungsplanung, Online-Publikation. (zit. ARE/ASTRA/BAFU/BAK, 2012).

DAJCAR N. (2011). Natur- und Heimatschutz-Inventare des Bundes, Diss., Zürich: Schulthess Juristische Medien AG.

EHRENZELLER B. & ENGELER W. (2019). Handbuch Heimatschutzrecht, Internationales, nationales und kantonales Recht, Mit einer Kommentierung des Rechts der Bau- und archäologischen Denkmäler des Kantons St. Gallen, Zürich/St. Gallen: DIKE Verlag.

EHRENZELLER B. & MASTRONARDI P. & SCHWEIZER R. J. & VALLENDER K. A. (Hrsg.) (2014). Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen/Basel/Genf: DIKE-Verlag. (zit. Autor, SG-Komm BV).

EIDGENÖSSISCHE KOMMISSION FÜR DENKMALPFLEGE EKD (2018). Unterirdische Bauten im historischen Bereich, Grundsatzdokument vom 22. Juni 2018, Bern: Online-Publikation. (zit. EKD, 2018).

ENGELER W. (2008). Das Baudenkmal im schweizerischen Recht, Untersuchungen zum materiellen Baudenkmalbegriff und dem Verfahren der Unterschutzstellung, Diss., in: St. Galler Schriften zur Rechtswissenschaft, Zürich/St. Gallen: DIKE-Verlag.

EYMANN U. (1993). Die neue Raumplanungsverordnung des Bundes vom 2. Oktober 1989, Ideen und Anregungen zum Vollzug, Teil 3: Art. 1 bis 3 und 26 RPV: Abstimmung, Interessenabwägung und Planungsbericht bei kommunalen Planungen, in: VLP-Schrift Nr. 53c, Bern: VLP-ASPAN.

FEY A. N. (2023). Die Interessenabwägung im Denkmalschutzrecht Ausgewählte Aspekte, unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage im Kanton Zürich in: Schmid J. (Hrsg.), Luzerner Beiträge zur Rechtswissenschaft, Bd. 170, Zürich/Genf: Schulthess Juristische Medien AG.

FRITZSCHE C. & BÖSCH P. & WIPF T. & KUNZ D. (Hrsg.) (2024). Zürcher Planungs- und Baurecht, 7. Aufl., Zürich: Verein Zürcher Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute. (zit. Fritzsche et. al.).

FURRER B. (2004). Motive und Objekte der heutigen Denkmalpflege, in: Ehrenzeller B. (Hrsg.), Aktuelle Rechtsfragen der Denkmalpflege, Referate der Tagung vom 11. November 2003, St. Gallen, 9-19, St. Gallen: Verlag Hochschule St. Gallen.

GREDIG M. (2014). 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, Bern: Schulthess Juristische Medien AG.

GRIFFEL A. & LINIGER H. U. & RAUSCH H. & THURNHERR D. (Hrsg.) (2016). Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Expertenwissen für die Praxis, Zürich/Basel/Genf: Schulthess Juristische Medien AG. (zit. Autor, FHB).

GRIFFEL A. (2001). Die Grundprinzipien des schweizerischen Umweltrechts, Habil., Zürich: Schulthess Juristische Medien AG.

GRIFFEL A. (2002). Bauen im Spannungsfeld zwischen Eigentumsgarantie und Bauvorschriften, in: ZBl 103/2002,169-187, Zürich/Basel/Genf: Schulthess Juristische Medien AG.

GRIFFEL A. (2017). Die Grundsatzgesetzgebungskompetenz gemäss Art. 75 Abs. 1 BV: Tragweite und Grenzen, Rechtsgutachten zuhanden des Bundesamtes für Raumentwicklung ARE, Dürnten: Online-Publikation.

GRIFFEL A. (Hrsg.) (2014). Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich (VRG), 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf: Schulthess Juristische Medien AG. (zit. Autor, Komm. VRG).

GYR P., Materielle Enteignung durch Eigentumsbeschränkungen, die dem Denkmal-, Altstadt- oder Heimatschutz dienen?, in: BJM 1994 S. 1-36, Basel: Stämpfli Verlag.

HÄFELIN U. & HALLER W. & KELLER H. & THURNHERR D. (2024). Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 11. Aufl., Zürich/Basel/Genf: Schulthess Juristische Medien AG.

HÄFELIN U. & MÜLLER G. & UHLMANN F. (2020). Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich/St. Gallen: DIKE-Verlag.

HALLER W. & KÖLZ A. & GÄCHTER T. (2020). Allgemeines Staatsrecht, Eine juristische Einführung in die Allgemeine Staatslehre, 6. Aufl., Zürich/Basel/Genf: Schulthess Juristische Medien AG.

HÄNER I. & RÜSSLI M. & SCHWARZENBACH E. (Hrsg.) (2007). Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich: Schulthess Juristische Medien AG. (zit. Autor, Komm. KV).

HEER P. (2019). Aktuelle Rechtsfragen zum ISOS, in: BR 4/2019, 189-193, Fribourg i.Ü.: Schulthess Juristische Medien AG. (zit. Heer, 2019b).

HEER P. (2019). Von den Schwierigkeiten beim Bauen in Inventargebieten (ISOS, BLN und IVS), in: Institut für Schweizerisches und Internationales Baurecht (Hrsg.), Schweizerische Baurechtstagung 2019, 196-211, Fribourg i.Ü.: Schulthess Juristische Medien AG (zit. Heer, 2019a).

HESS J. (1986) Der Denkmalschutz in zürcherischen Planungs- und Baugesetz, Diss., Hochschulschrift der Universität Zürich.

HEUSSER-KELLER S. (1987) Das Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS), mehr als eine Bestandesaufnahme, in: Gesellschaft für Schweizerische Kunstgeschichte/Eidgenössisches Departement des Innern (Hrsg.), 100 Jahre Denkmalpflege der Eidgenossenschaft, 103-104, Bern: Mitteilungsblatt für die Mitglieder der Gesellschaft für Schweizerische Kunstgeschichte.

HOFFMANN K. (2021), Kooperative Raumplanung: Handlungsformen und Verfahren, Diss., Zürich: sui generis.

HOFSTETTER D. (2014). Das Verhältnismässigkeitsprinzip als Grundsatz staatlichen Handelns (Art. 5 Abs. 2 BV), Diss., in: ZStöR – Zürcher Studien zum öffentlichen Recht, Band 216, Zürich: Schulthess Juristische Medien AG.

HUSER M. (2022). Denkmalschutzrecht: Grundlagen und aktuelle Entwicklungen, in: AJP 2022, 131-145, Zürich/St. Gallen: DIKE Verlag.

HUSER M. (2023). Effizienz in baurechtlichen Verfahren – durch Beschleunigung, Koordination und Entflechtung, Eine grundsätzliche Analyse mit Beispielen aus dem Planungs- und Baurecht des Kantons Schaffhausen, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Beiheft 61, Basel: Helbing Lichtenhahn.

IVANOV D. (2006). Die Harmonisierung des Baupolizeirechts unter Einbezug der übrigen Baugesetzgebung, Aktuelle Rechtslage und Lösungsansätze, in: Arbeiten aus dem Iuristischen Seminar der Universität Freiburg Schweiz AISUF, Bd. 252, Freiburg i.Ü: Schulthess Juristische Medien AG.

JAAG T. & RÜSSLI M. (2019). Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 5. Aufl., Zürich: Schulthess Juristische Medien AG.

JAGMETTI R. (1981), Denkmalpflege und Raumplanung, in: Hangartner Y. (Hrsg.), Rechtsfragen der Denkmalpflege, St. Gallen: Verlag Hochschule St. Gallen.

JOLLER C. (1986). Denkmalpflegerische Massnahmen nach schweizerischem Recht, Diss., Entlebuch: Huber Druck AG.

KÄGI B. & STALDER A. & THOMMEN M. (2002). Wiederherstellung und Ersatz im Natur- und Landschaftsschutz, in: Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (Hrsg.), Leitfaden Umwelt Nr. 11, Bern: Online-Publikation.

KARLEN P. (1998). Raumplanung und Umweltschutz – Zur Harmonisierung zweier komplexer Staatsaufgaben, in: ZBl 99/1998, 145-169, Zürich/Basel/Genf: Schulthess Juristische Medien AG.

KARLEN P. (2018). Schweizerisches Verwaltungsrecht, Gesamtdarstellung unter Einbezug des europäischen Kontexts, Zürich/Basel/Genf: Schulthess Juristische Medien AG.

KARLEN P. (2020). Das ISOS – ein übergrosses Gewand für den Ortsbildschutz des Bundes, in: ZBl 121/2020, 461-462, Zürich/Basel/Genf: Schulthess Juristische Medien AG.

KARLEN P. (2023). Die Überhöhung des Ortsbildschutzes durch den Bund, in: ZBL 124/2023, 115-130, Zürich/Basel/Genf: Schulthess Juristische Medien AG.

KEISER A. (1999). Unterschutzstellungen im Spannungsfeld von baulicher Verdichtung und Entschädigungsforderungen, in: PBG aktuell, Zürcher Zeitschrift für öffentliches Baurecht, 2/1999, 5-23, Zürich: Verein Zürcher Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute.

KELLER H. &VEREINIGUNG FÜR UMWELTRECHT (VUR) (2004). Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Aufl., Zürich: Vereinigung für Umweltrecht. (zit. Autor, Komm. USG).

KELLER P. M. & ZUFFEREY J.-B. & FAHRLÄNDER K. L. (Hrsg.) (2019). Kommentar zum Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz, 2. Aufl., Zürich: Schulthess Juristische Medien AG. (zit. Autor, Komm. NHG).

KISSLING S. (2013). Stichworte zum Bauen ausserhalb der Bauzonen, in: VLP-ASPAN, 6/2013, Bern: VLP-ASPAN.

KOLETSIS M. (2022). Baudenkmal - Voraussetzungen der Unterschutzstellung: unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage im Kanton Zürich, Diss., Luzern: DIKE Verlag.

KÖLZ A. & HÄNER I. & BERTSCHI M. (2013). Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl., Zürich: Schulthess Juristische Medien AG.

KULL E. (2001). Ortsbildschutz und Baubewilligung, in: PBG aktuell, Zürcher Zeitschrift für öffentliches Baurecht, 4/2001, 30 -44, Zürich: Verein Zürcher Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute.

LEIMBACHER J. (2012). Bedeutung des BGE Rüti für das ISOS und das IVS, Rechtsgutachten zur Bedeutung des BGE 135 II 209, Rüti, für die Berücksichtigung des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung (ISOS) sowie des Bundesinventars der historischen Verkehrswege der Schweiz (IVS) bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben, zuhanden des Bundesamtes für Strassen (ASTRA), Abteilung Langsamverkehr (IVS), sowie des Bundesamtes für Kultur (BAK), Sektion Heimatschutz und Denkmalpflege (ISOS), Bern.

MARTENET V. & DUBEY J. (Hrsg.) (2021). Commentaire Romand, Constitution fédérale, Basel: Helbing Lichtenhahn. (zit. Autor, CR Cst.).

MARTI A. (2005). Bundesinventare – eigenständige Schutz- und Planungsinstrumente des Natur- und Heimatschutzes, in: URP 2005, 619-647, St. Gallen: Vereinigung für Umweltrecht.

MARTI A. (2007). Hat das Schutzkonzept des Natur- und Heimatschutzgesetzes versagt?, in: URP 2007, 757-770, St. Gallen: Vereinigung für Umweltrecht.

MARTI A. (2008), Das Schutzkonzept des Natur- und Heimatschutzes, in: SJZ 104/2008, 81-90, Zürich: Schulthess Juristische Medien AG.

MARTI A. (2013). Rechtsgutachten zu Fragen im Zusammenhang mit dem Erlass des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS), Schaffhausen/Bern.

MARTI A. (2016). Rechtsgutachten zu Fragen im Zusammenhang mit dem Erlass des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) der geplanten Änderung der Aufnahmemethode bei der Revision von Ortsbildaufnahmen im Rahmen des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS), Schaffhausen.

MARTI A. (2024). Gewässerschutz und Ortsbildschutz nach ISOS, Rechtsgutachten, z.H. Bundesamt für Kultur, Schaffhausen: Online-Publikation.

MEISSER A. (2015). Ästhetikparagraph § 238 PBG – Im Zweifel für die Bauherrschaft, in: PBG aktuell, Zürcher Zeitschrift für öffentliches Baurecht, 1/2015, 5-24, Zürich: Verein Zürcher Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute.

MEYER L. (1989). Denkmalpflege und Raumplanung, in: Institut für Schweizerisches und Internationales Baurecht (Hrsg.), BR/DC 1989, 4-11, Fribourg i.Ü.: Schulthess Juristische Medien AG.

MOOR P. & FLÜCKIGER A. & MARTENET V., Droit Administratif, Volume I, Les fondements, 3. Aufl., Bern 2012.

MOOR P. (1996). Intérêts publics et intérêts privés, in: Morand C. A. (Hrsg.), La pesée globale des intérêts; droit de l'environnement et de l'aménagement du territoire, S. 17-40, Basel/Frankfurt a.M.: Helbing Lichtenhahn.

MÖRSCH G. (2004). Inhalt und Wirkung von Fachgutachten, in: Ehrenzeller B. (Hrsg.), Aktuelle Rechtsfragen der Denkmalpflege, Referate der Tagung vom 11. November 2003, 117-127, St. Gallen: Verlag Hochschule St. Gallen.

MÜNCH P. & KARLEN P. & GEISER T. (Hrsg.) (1998). Beraten und Prozessieren in Bausachen, Basel/Genf/München: Helbing Lichtenhahn. (zit. Autor, B&P).

PFANNKUCHEN-HEEB S. (2010). Ermessensspielraum und Willkürgrenze bei Gestaltungsfragen, in: PBG aktuell, Zürcher Zeitschrift für öffentliches Baurecht, 3/2010, 5-19, Zürich: Verein Zürcher Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute.

PLÜSS K. (2018). Monetarisierung der Interessenabwägung, Tagung zum Denkmalpflegerecht, Winterthur, Folien zum Referat vom 27. Februar 2018.

RASCHÈR A. F.G. (2004). Wann ist ein Interesse der Denkmalpflege ein öffentliches, was bedeutet Verhältnismässigkeit und wie spielen Gutachten hinein?, in: Ehrenzeller B. (Hrsg.), Aktuelle Rechtsfragen der Denkmalpflege, Referate der Tagung vom 11. November 2003, 41-105, St. Gallen: Verlag Hochschule St. Gallen.

RAUSCH H. & MARTI A. & GRIFFEL A. (2004). in: Haller W. (Hrsg.), Umweltrecht, Ein Lehrbuch, Zürich/Basel/Genf: Schulthess Juristische Medien AG.

RAUSCH H. (2001). Umwelt und Raumplanung, in: Thürer D./Aubert J.-F./Müller J. P. (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich: Schulthess Juristische Medien AG.

REBSAMEN P. (2020). Nachhaltigkeit in der Bodennutzung und Förderung der Siedlungsentwicklung nach innen: Rechtliche Umsetzung, Unter besonderer Berücksichtigung der aktuellen Entwicklungen im Schweizer Raumplanungsrecht und alternativer Lösungsansätze, Diss., in: Hettich P./Marti A./Norer R./Poltier E./Riva E./Stalder B./Waldmann B./Zimmermann W. (Hrsg.), Schriften zum Recht des Ländlichen Raums, Bd. 15, Zürich: DIKE Verlag.

REINHARDT M. (2017). § 238 PBG – eine Gebrauchsanleitung zur Beurteilung der Einordnung und Gestaltung, in: PBG aktuell, Zürcher Zeitschrift für öffentliches Baurecht, 3/2017, 44-53, Zürich: Verein Zürcher Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute.

REINHARDT M. (2021). Bauen im ISOS-Gebiet: Stolperstein Bundesaufgabe, in: Bratschi, öffentliches Verfahrensrecht Blog 2021: Zusammenfassung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung.

REY A. (2020). III. Umwelt-, Natur- und Heimatschutzrecht / § 11 Verwaltungsgerichtsbeschwerde – Unterschutzstellung Baudenkmal, in: Egli P./Mosimann H.-J./Steiger-Sackmann S./Lustenberger E. (Hrsg.), Kommentierte Mustereingaben im Verwaltungsrecht – Band IV, S. 165-183, Zürich: Schulthess Juristische Medien AG.

RHINOW R. & KOLLER H. & KISS C. & THURNHERR D. & BRÜHL-MOSER D. (2014). Öffentliches Prozessrecht, 3. Aufl., Basel: Helbing Lichtenhahn.

RHINOW R. (1983). Vom Ermessen im Verwaltungsrecht: eine Einladung zum Nach- und Umdenken, in: recht 1983, 41-94, Bern: Stämpfli Verlag.

SAPUTELLI M. & ZÜRCHER K. (2024). Kompetenzkonflikt Bund und Kantone im Natur- und Heimatschutz, in: PBG aktuell, Zürcher Zeitschrift für öffentliches Baurecht, 3/2024, 5-12, Zürich: Verein Zürcher Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute.

SAPUTELLI M. (2016). Umfassende Interessenabwägung im Denkmalschutz, in: PBG aktuell, Zürcher Zeitschrift für öffentliches Baurecht, 3/2016, 32-37, Zürich: Verein Zürcher Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute.

SCHAFFHAUSER R. (1972). Gesetzliche Grundlage und öffentliches Interesse in der neueren Rechtsprechung zur Ortsbild- und Denkmalpflege, in: Hangartner Y. (Hrsg.), Rechtfragen der Denkmalpflege, S. 85-98, St. Gallen: Verlag Hochschule St. Gallen.

SCHEFER M. (2006). Die Beeinträchtigung von Grundrechten, Zur Dogmatik von Art. 36 BV, Bern: Schulthess Juristische Medien AG.

SCHIBLI B. & BÜHL H. (2016). Revision der VBLN und zu erwartende Auswirkungen, in: URP 2016, 647-695, St. Gallen: Vereinigung für Umweltrecht.

SCHINDLER B. (2010). Verwaltungsermessen – Gestaltungskompetenzen der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz, Zürich/St. Gallen: Schulthess Juristische Medien AG.

SCHULER O. (2014). Kognition zwischen Rechtsweggarantie und Gemeindeautonomie in bau- und planungsrechtlichen Verfahren, Diss., in: ZStöR – Zürcher Studien zum öffentlichen Recht, Band 235, Zürich: Schulthess Juristische Medien AG.

SCHWEIZERISCHE VEREINIGUNG FÜR LANDESPLANUNG VLP-ASPAN (2018). Arbeitshilfe, Ortsbildschutz und Verdichtung, Raumplanerische Interessenabwägung in Gemeinden mit einem Ortsbild von nationaler Bedeutung (ISOS), Bern: Abächerli Media AG. (zit. VLP-ASPAN, 2018).

SCHWITTER G. & FREI C. (2020). Berücksichtigungspflicht des ISOS bei der Nutzungsplanung: Aufhebung einer Umzonung im Quartiert Fluntern, in: PBG aktuell, Zürcher Zeitschrift für öffentliches Baurecht, 2/2020, 29-33, Zürich: Verein Zürcher Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute.

SEITZ A. & ZIMMERMANN W. (2008). Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz NHG: Bundesgerichtliche Rechtsprechung 1997-2007, in: URP 2008, 103-206, St. Gallen: Vereinigung für Umweltrecht.

SEITZ A. (2011). Gewichtung des öffentlichen Interesses bei Eingriffen in NHG-Schutzobjekte, in: Bisang K./Hirschi C./Ingold K. (Hrsg.), Umwelt und Gesellschaft im Einklang?, Festschrift für Willi Zimmermann, S. 45-58, Zürich: DIKE Verlag.

STÖRI F. (2012). Die Selbstbindung nach zürcherischem Recht, in: PBG aktuell 3/2012, S. 5-14, Zürich: Verein Zürcher Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute.

TSCHANNEN P. & MÖSCHING F. (2012). Nationale Bedeutung von Aufgaben und Eingriffsinteressen im Sinne von Art. 6 Abs. 2 NHG, Gutachten im Auftrag des BAFU, Universität Bern.

TSCHANNEN P. & MÜLLER M & KERN M. (2022). Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Bern: Stämpfli Verlag.

TSCHANNEN P. (2005). Umsetzung von Umweltrecht in der Raumplanung, in: URP 2005, 415-443, St. Gallen: Vereinigung für Umweltrecht.

TSCHANNEN P. (2018). Interessenabwägung bei raumwirksamen Vorhaben, in: Vereinigung für Umweltrecht (Hrsg.), Umweltrecht in der Praxis URP 2018, S. 111-130, St. Gallen: Vereinigung für Umweltrecht.

TSCHANNEN P. (2021). Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Bern: Stämpfli Verlag.

VEDOLIN N., ISOS und dessen Einfluss auf die aktuelle Bautätigkeit in den inventarisierten Ortsbildern der Stadt Zürich, Masterarbeit CUREM Zürich 2018.

VON ARX P. (1983). Der Ästhetikparagraph (§ 238) im zürcherischen Planungs- und Baugesetz, Diss., Hochschulschrift Universität Zürich.

VON TSCHARNER R. (1981). Probleme der Eigentumsgarantie und der Entschädigungspflicht in der Praxis der Denkmalpflege, in: Hangartner Y. (Hrsg.), Rechtsfragen der Denkmalpflege, S. 71-84, St. Gallen: Verlag Hochschule St. Gallen.

WAGNER PFEIFER B. (2017). Umweltrecht, Allgemeine Grundlagen, Handbuch zu Immissionsschutz, UVP, Umwelt-Informationsansprüchen, marktwirtschaftlichen Instrumenten u.a., Zürich: DIKE Verlag.

WAGNER PFEIFER B. (2021). Umweltrecht – Besondere Regelungsbereiche, Ein Handbuch zu Spezialgebieten des Umweltrechts: Störfallvorsorge, umweltrechtliche Aspekte des Chemikalienrechts, Abfallrecht, Altlasten, Gewässerschutz, Natur- und Heimatschutz, Wald u.a., 2. Aufl., Zürich/St. Gallen: DIKE Verlag.

WALDMANN B. & BELSER E. M. & EPINEY A. (Hrsg.) (2015). Basler Kommentar zur Bundesverfassung, Basel: Helbing Lichtenhahn. (zit. Autor, BSK BV).

WALDMANN B. &WEISSENBERGER P. (Hrsg.) (2016). Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG), 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf: Schulthess Juristische Medien AG. (zit. Autor, Praxiskomm. VwVG).

WALDMANN B. (1997). Der Schutz von Mooren und Moorlandschaften: Inhalt, Tragweite und Umsetzung des «Rothenthurmartikels» (Art. 24 sexies Abs. 5 BV), Diss., Hochschulschrift der Universität Fribourg i.Ü.

WALDMANN B. (2003). Bauen und Denkmalschutz, in: Institut für Schweizerisches und Internationales Baurecht (Hrsg.), Schweizerische Baurechtstagung 2003, 109-140, Fribourg i.Ü.: Schulthess Juristische Medien AG.

WALDMANN BERNHARD & HÄNNI PETER (Hrsg.) (2006). Handkommentar Raumplanungsgesetz, Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG), Bern: Stämpfli Verlag. (zit. Waldmann & Hänni, SHK RPG).

WALKER SPÄH C. (1995). Gemeindeautonomie und Rechtsschutz der Zürcher Gemeinden gemäss kantonalem Planungs- und Baurecht, in: PBG aktuell, Zürcher Zeitschrift für öffentliches Baurecht, 3/1995, 5 -12, Zürich: Verein Zürcher Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute.

WIEDERKEHR R. & RICHLI P. (2012). Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts – Band I, Eine systematische Analyse der Rechtsprechung, Bern: Stämpfli Verlag.

WIEDERKEHR SCHULER E. (1999). Denkmal- und Ortsbildschutz, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Zürcher Verwaltungsgerichts, Zürich: Schulthess Juristische Medien AG.

WIEDLER A. (2019). La protection du patrimoine bâti, Diss., in: Hausheer H., Abhandlungen zum Schweizerischen Recht Bd. Nr. 833, Bern: Stämpfli Verlag.

WIEDLER A. (2020). Plans d'affectation et objectifs de protection de l'ISOS, L'intégration dans les plans d'affectation des objectifs de protection préconisés par l'ISOS et le contrôle préjudiciel de ces plans, in: BR 5/2020, 253-257, Fribourg i.Ü.: Schulthess Juristische Medien AG.

WULLSCHLEGER S. (2018). Die Rolle der Verwaltungsgerichte bei umweltrechtlichen Interessenabwägungen, in: Vereinigung für Umweltrecht (Hrsg.), Umweltrecht in der Praxis URP 2018, 131-146, St. Gallen: Vereinigung für Umweltrecht.

WYSS M. P. (2001). Öffentliche Interessen – Interessen der Öffentlichkeit? Das öffentliche Interesse im schweizerischen Staats- und Verwaltungsrecht, Bern: Schulthess Juristische Medien AG.

Materialienverzeichnis

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Förderung der Denkmalpflege vom 4. Oktober 1957, BBl 1957 II 685.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Artikel 24sexies betreffend den Natur- und Heimatschutz vom 19. Mai 1961, BBl 1961 I 1105.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Artikel 24sexies betreffend den Natur- und Heimatschutz vom 19. Mai 1961, BBl 1961 I 1093.

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

Botschaft des Bundesrates über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 1.

Ehrenwörtliche Erklärung

Hiermit erkläre ich, dass ich die vorliegende Arbeit selbstständig und ohne Benutzung anderer als der angegebenen Hilfsmittel angefertigt habe. Mir ist bekannt, dass ich die volle Verantwortung für die Wissenschaftlichkeit des vorgelegten Textes selbst übernehme, auch wenn KI-Hilfsmittel eingesetzt und deklariert wurden. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus veröffentlichten oder nicht veröffentlichten Schriften entnommen wurden, sind als solche kenntlich gemacht. Die Arbeit ist in gleicher oder ähnlicher Form oder auszugsweise im Rahmen einer anderen Prüfung noch nicht vorgelegt worden.

Zürich, den 14.08.2025

Annina Fey