Universität Zürich[UZH]

Abschlussarbeit

zur Erlangung des

Master of Advanced Studies in Real Estate

Zielkonflikt zwischen Ortsbildschutz und Siedlungsentwicklung nach innen

–

Das Beispiel der Stadt Zürich unter besonderer Berücksichtigung der ISOS-Direktanwendung

Verfasserin:	Büchler Nadine
Eingereicht bei:	Dr. iur. Stefan Scherler
Abgabedatum:	28. August 2026

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis VI

Abbildungsverzeichnis IX

Executive Summary X

1. Einleitung 1

1.1 Ausgangslage 1

1.2 Forschungsgegenstand 2

1.3 Methode und Aufbau der Arbeit 3

2. Rechtliche Grundlagen 4

2.1 Das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) 4

2.1.1 Begriff des Ortsbildes 4

2.1.2 Zweck des Ortsbildschutzes 4

2.1.3 Schutzobjekte und Erhaltungsziele des ISOS 6

2.1.4 Systematische Einordnung des ISOS in das Natur- und Heimatschutzrecht des Bundes 6

2.1.4.1 Entstehung des Natur- und Heimatschutzes auf Bundesebene 6

2.1.4.2 Zweck und Adressaten des NHG 7

2.1.5 Rechtswirkung des ISOS 8

2.1.5.1 Das ISOS als Fachinventar 8

2.1.5.2 Der Begriff der Bundesaufgabe 9

2.1.5.3 Interessenabwägung im Ortsbildschutz 10

2.1.5.4 Kompetenzordnung und Umsetzung des ISOS 14

2.1.6 Bedeutung des ISOS in Planungs- und Baubewilligungsverfahren auf kantonaler und kommunaler Ebene 15

2.1.6.1 Mittelbare Berücksichtigung und unmittelbare Anwendung des ISOS 15

2.1.6.2 Mittelbare Berücksichtigung ausserhalb einer Bundesaufgabe 15

2.1.6.3 Direktanwendung bei Vorliegen einer Bundesaufgabe 16

2.1.7 Umsetzung des Ortsbildschutzes im Kanton Zürich 17
2.2 RPG 1: Siedlungsentwicklung nach innen 17
2.2.1 Grundlagen des Raumplanungsrechts 17
2.2.1.1 Verfassungsrechtliche und bundesgesetzliche Grundlagen 17
2.2.1.2 Ziele und Grundsätze sowie planerischer Stufenbau 18
2.2.2 Siedlungsentwicklung nach innen als Ziel der Raumplanung 19
2.2.2.1 Begriff der Siedlungsentwicklung nach innen 19
2.2.2.2 Ausgangslage und Zielsetzung von RPG 1 20
2.2.2.3 Instrumente zur Umsetzung der Ziele von RPG 1 21
2.2.3 Umsetzung der Vorgaben zur Siedlungsentwicklung nach innen im Kanton Zürich 22
2.2.3.1 Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich 22
2.2.3.2 Kantonaler Richtplan 22
2.2.3.3 Mehrwertausgleichsgesetz (MAG) und Mehrwertausgleichsverordnung (MAV) 23
2.2.3.4 Regionale und kommunale Richtplanung sowie Nutzungsplanung 23
2.2.4 Herausforderungen der Innenentwicklung 23
3. Zielkonflikt von Ortsbildschutz und Siedlungsentwicklung nach innen am Beispiel der Stadt Zürich 24
3.1 Ausgangslage in der Stadt Zürich 24
3.1.1 Die Stadt Zürich im Fokus der Siedlungsentwicklung nach innen 24
3.1.2 Besondere Betroffenheit der Stadt Zürich durch das ISOS 26
3.2 Abstimmung von Ortsbildschutz und Siedlungsentwicklung nach innen in der Zürcher Raumplanung 29
3.2.1 Planerische Abstimmung auf Richt- und Nutzungsplanungsebene 29
3.2.2 Grenzen der planerischen Abstimmung: Direktanwendung des ISOS ... 31
3.3 Siedlungsentwicklung nach innen als öffentliches Interesse i.S.v. Art. 6 Abs. 2 NHG 32

3.4 Praktische Auswirkungen des Zielkonflikts 34
3.5 Auswirkungen der ISOS-Direktanwendung in der Stadt Zürich 36
3.5.1 Auswirkungen auf Planungs- und Baubewilligungsverfahren 36
3.5.2 Beispiele aus der Stadtzürcher Praxis 37
3.6 Kritik aus Lehre und Praxis 39
4. Aktuelle Massnahmen auf Zürcher Stadt- und Kantonsebene sowie Bundesebene zur Präzisierung und Vereinfachung der Anwendung von ISOS 40
4.1 Politische Debatte 40
4.2 Delegation der Erstbeurteilung vom Kanton an die Stadt Zürich bei der ISOS-Direktanwendung 41
4.2.1 Neue Zuständigkeit der Stadt für die Erstbeurteilung 41
4.2.2 Voraussetzungen der Delegation sowie Zuständigkeiten und Ablauf innerhalb der Stadt Zürich 42
4.2.3 Exkurs: Verfahrensrechtliche Würdigung der Delegation 43
4.2.3.1 Prüfungsgegenstand 43
4.2.3.2 Rechtlicher Rahmen 44
4.2.3.3 Unabhängigkeit der fachlichen Beurteilung 44
4.2.3.4 Aufsicht und Rechtsschutz 45
4.3 Bundesebene: Massnahmen zur Präzisierung und Vereinfachung der ISOS-Anwendung 46
4.3.1 Ausgangslage 46
4.3.2 Übersicht über die beschlossenen Massnahmen 47
4.3.3 Massnahmen im Zusammenhang mit der Direktanwendung 47
4.3.4 Würdigung 49
4.4 Weitergehende Reformüberlegungen 50
5. Schlussbetrachtung 51
5.1 Fazit und Beantwortung der Forschungsfragen 51
5.2 Ausblick 53
Literaturverzeichnis 55

Materialienverzeichnis..... 61

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ABZ	Allgemeine Baugenossenschaft Zürich
AfB	Amt für Baubewilligungen
AfS	Amt für Städtebau
AJP	Aktuelle Juristische Praxis
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
ARE/ZH	Amt für Raumentwicklung des Kantons Zürich
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung der Erlasse der Stadt Zürich
ASIG	Arbeiter-Siedlungs-Genossenschaft
ASTRA	Bundesamt für Strassen
Aufl.	Auflage
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAK	Bundesamt für Kultur
BBl	Bundesblatt
Bd.	Band
BFS	Bundesamt für Statistik
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts
BLN	Bundesinventar schützenswerter Landschaften und Naturdenkmäler
BR	Baurecht (Zeitschrift für Baurecht und Vergabewesen)
bspw.	beispielsweise
BV	Bundesverfassung
BWO	Bundesamt für Wohnungswesen
BZO	Bau- und Zonenordnung
bzw.	beziehungsweise
CUREM	Center for Urban & Real Estate Management
Dr.	Doktor
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EKD	Eidgenössische Kommission für Denkmalpflege
ENHK	Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission
et al.	und andere
E-VISOS	Entwurf der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung

GG	Gemeindegesetz (Kanton Zürich)
GSchG	Gewässerschutzgesetz
HBD	Hochbaudepartement
Hrsg.	Herausgeber
insb.	insbesondere
ISOS	Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung
i.Ü.	im Üechtland
i.V.m.	in Verbindung mit
IVS	Inventar historischer Verkehrswege der Schweiz
Kap.	Kapitel
KNHV	Kantonale Natur- und Heimatschutzverordnung
KOBI	Inventar der schutzwürdigen Ortsbilder von überkommunaler Bedeutung
Komm.	Kommentar
Kt.	Kanton
KV	Kantonsverfassung
KV/ZH	Verfassung des Kantons Zürich
lit.	litera
LS	Zürcher Loseblattsammlung
MAG	Mehrwertausgleichsgesetz
MAV	Mehrwertausgleichsverordnung
m.E.	meines Erachtens
m.w.H.	mit weiteren Hinweisen
N	Note
NHG	Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz, Natur- und Heimatschutzgesetz
NHV	Verordnung über den Natur- und Heimatschutz
Nr.	Nummer
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
PBG	Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich
RPG	Bundesgesetz über die Raumplanung, Raumplanungsgesetz
RPG 1	RPG in der Fassung vom 1. Mai 2014 bzw. die erste Teilrevision des Raumplanungsgesetzes
RPV	Raumplanungsverordnung

ROAB	Reglement über Organisation, Aufgaben und Befugnisse der Stadtverwaltung
RR	Regierungsrat
RRB	Regierungsratsbeschluss
Rz	Randziffer
S.	Seite
SGV	Schweizerischer Gemeindeverband
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SSV	Schweizerischer Städteverband
SJZ	Schweizerische Juristen-Zeitung
SLöBA	Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen
STRB	Stadtratsbeschluss
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VLP-ASPAN	Schweizerische Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN
VISOS	Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung
WISOS	Weisungen über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung
Z.B.	zum Beispiel
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert
ZStöR	Zürcher Studien zum öffentlichen Recht

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Die Interessenabwägung bei Eingriffen ins ISOS-Schutzgebiet bei Vorliegen einer Bundesaufgabe (Grafik: ARE/ASTRA/BAFU/BAK). 13
Abbildung 2: Bevölkerungsentwicklung der Stadt Zürich (Grafik: Statistik Stadt Zürich) 26
Abbildung 3: Rund 75 % des städtischen Siedlungsgebiets sind vom ISOS erfasst (rot) (Grafik: Amt für Städtebau). 27
Abbildung 4: Überblick über die ISOS-Gebiete in Zürich nach Kategorien (Grafik: Amt für Städtebau) 27
Abbildung 5: Konzeptkarte bauliche Dichte gemäss Kommunalem Richtplan SLöBA (Grafik: Amt für Städtebau) 27
Abbildung 6: Auszug Gewässerschutzbereiche Au (Grafik: https//maps.zh.ch / Stadt Zürich) 28
Abbildung 7: Begründungen für die Verzögerung bzw. Verhinderung von Wohnbauprojekten (Grafik: Dr. Christian Brütsch und Dr. Joëlle Zimmerli) 35

Executive Summary

Während das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) den Erhalt schützenswerter Ortsbilder bezweckt, fordert das Raumplanungsgesetz (RPG) eine konsequente Siedlungsentwicklung nach innen. Vor diesem Hintergrund hat das ISOS in der Planungs- und Baubranche in den vergangenen Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen und die Bautätigkeit vielerorts massgeblich beeinflusst.

Besonders deutlich zeigt sich der Zielkonflikt zwischen Ortsbildschutz und Siedlungsentwicklung nach innen in der Stadt Zürich: Rund drei Viertel des Siedlungsgebiets liegen innerhalb eines ISOS-Perimeters, während gleichzeitig ein erheblicher Bedarf an zusätzlichem Wohnraum besteht, der überwiegend innerhalb des bestehenden Siedlungsgebiets erstellt werden soll.

Die vorliegende Arbeit zeigt, dass der Zielkonflikt nicht allein auf den gegenläufigen Zielen von Ortsbildschutz und Siedlungsentwicklung nach innen beruht, sondern wesentlich auch auf den unterschiedlichen Systematiken des Raumplanungs- und des Natur- und Heimatschutzrechts. Während das Raumplanungsrecht die Berücksichtigung und Abstimmung der verschiedenen raumwirksamen Interessen insbesondere im Rahmen der Richt- und Nutzungsplanung verlangt, kann die Direktanwendung des ISOS im Baubewilligungsverfahren eine zusätzliche, projektbezogene Interessenabwägung erfordern.

Die seit 1. September 2025 geltende Delegation der Beurteilung der erheblichen Beeinträchtigung des ISOS («Erstbeurteilung») an die Stadt Zürich sowie die im Nachgang zum «Runden Tisch ISOS» vom 25. September 2025 beschlossenen Massnahmen des Bundes sollen den Vollzug präzisieren und vereinfachen. Insbesondere soll die Direktanwendung eingeschränkt und dadurch eine Beschleunigung der Verfahren erreicht werden. Zudem soll der Wohnungsbau im Rahmen der Siedlungsentwicklung nach innen als nationales Interesse gesetzlich verankert werden. Eine solche Anerkennung könnte dazu beitragen, dass Wohnbauprojekte im Rahmen der Interessenabwägung nach Art. 6 Abs. 2 des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) leichter realisiert werden können.

1. Einleitung

1.1 Ausgangslage

Das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) ist ein zentrales Instrument des Bundes zur Sicherung baukultureller Werte und erfasst Siedlungen als Ganzes. Rund 1200 Ortsbilder sind schweizweit dokumentiert. Das ISOS wird in die fachliche Beurteilung von Planungs- und Bauprojekten einbezogen.[1]

Mit der ersten Revision des Raumplanungsgesetzes[2] im Jahr 2012 (RPG 1) wurden die Kantone verpflichtet, das Siedlungswachstum verstärkt innerhalb des bestehenden Siedlungsgebiets zu lenken und die weitere Zersiedelung der Landschaft zu begrenzen.[3] Angesichts des anhaltenden Bevölkerungswachstums und der Wohnungsknappheit, insbesondere in den urbanen Zentren, ist der Druck zur baulichen Verdichtung in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen.[4]

Im Zuge der verstärkten Siedlungsentwicklung nach innen und der neueren Rechtsprechung hat das ISOS erheblich an praktischer Bedeutung gewonnen. Die angestrebte Verdichtung des bestehenden Siedlungsgebiets betrifft zunehmend historisch gewachsene Ortsbilder und führt damit vermehrt zu Konflikten zwischen den Zielen der Innenentwicklung und den Anliegen des Ortsbildschutzes.[5] Bauherrschaften, Behörden und Gerichte sehen sich dadurch vermehrt mit der Frage konfrontiert, wie sich die bundesrechtlichen Schutzziele mit den raumplanerischen Zielen der Siedlungsentwicklung nach innen vereinbaren lassen.[6] Besondere Bedeutung für die Realisierung von Bauvorhaben hat dabei die Direktanwendung des ISOS.[7]

Die Stadt Zürich eignet sich besonders als Fallbeispiel für die Untersuchung dieses Spannungsverhältnisses. Einerseits besteht aufgrund des starken Bevölkerungswachstums und der angespannten Wohnraumsituation ein erheblicher Bedarf an zusätzlichem Wohnraum

---

[1] https://www.stadt-zuerich.ch/de/planen-und-bauen/stadtplanung/isos.html#isos_in_der_stadtzuerich (besucht am 01.05.2026); vgl. im Einzelnen Ziff. 2.1 nachfolgend.
[2] Bundesgesetz über die Raumplanung, RPG, SR 700.
[3] Vgl. etwa Medienmitteilung Direktanwendung ISOS, 2024.
[4] BWO, Aktionsplan Wohnungsknappheit, 2024, Kap. 7; Bericht zum «Runden Tisch ISOS», 2025, Kap. 1.
[5] Vgl. etwa Medienmitteilung Direktanwendung ISOS, 2024.
[6] VLP-ASPAN, Arbeitshilfe, 2018, S. 2–4.
[7] Medienmitteilung Direktanwendung ISOS, 2024.

und damit an baulicher Verdichtung.[8] Andererseits liegen weite Teile des Siedlungsgebiets innerhalb von ISOS-Perimetern, sodass der Ortsbildschutz zahlreiche Planungs- und Bauvorhaben prägt.[9] Das Spannungsverhältnis zwischen «Bewahren» und «Verdichten» tritt hier besonders deutlich hervor.

1.2 Forschungsgegenstand

Die vorliegende Arbeit untersucht den Zielkonflikt zwischen dem Ortsbildschutz nach ISOS und den raumplanerischen Anforderungen der Siedlungsentwicklung nach innen. Im Mittelpunkt der Untersuchung stehen die Auswirkungen des ISOS, insbesondere der Direktanwendung des ISOS bei Vorliegen einer Bundesaufgabe, auf Planungs- und Baubewilligungsverfahren.

Als Fallbeispiel dient die Stadt Zürich. Untersucht werden die rechtlichen und verfahrensmässigen Herausforderungen, die sich aus dem Spannungsverhältnis zwischen Ortsbildschutz und Siedlungsentwicklung nach innen ergeben. Ausgewählte Beispiele aus der Praxis veranschaulichen die praktische Bedeutung und die Auswirkungen dieses Zielkonflikts.

Ein weiterer Schwerpunkt der Arbeit bildet die Analyse aktueller Bestrebungen zur Präzisierung und Vereinfachung der Anwendung des ISOS sowie zur Beschleunigung der Baubewilligungsverfahren. Im Fokus stehen Massnahmen auf kommunaler, kantonaler und Bundesebene und deren Auswirkungen auf den Vollzug des ISOS, insbesondere auf die Direktanwendung, die fachliche Erstbeurteilung und die damit verbundenen Verfahrensabläufe. Besondere Beachtung findet die Delegation der ISOS-Erstbeurteilung vom Kanton Zürich an die Stadt Zürich, deren verfahrensrechtliche Zulässigkeit einer kritischen Würdigung unterzogen wird.

Im Zentrum der Untersuchung stehen folgende Forschungsfragen:

- Was bedeutet der Ortsbildschutz nach ISOS, insbesondere dessen Direktanwendung, auf die Umsetzung der Siedlungsentwicklung nach innen in der Stadt Zürich?
- Wie sind die aktuellen Massnahmen auf Zürcher Stadt- und Kantonsebene sowie auf Bundesebene im Hinblick auf eine Vereinfachung und Präzisierung der Anwendung

[8] https://www.stadt-zuerich.ch/artikel/de/dossier/2025/umweltbericht/die-wichtigsten-treiber/raeumliche-stadtentwicklung.html (besucht am 28.06.2026); https://www.zh.ch/de/planen-bauen/raumplanung/immobilienmarkt/leerwohnungen.html (besucht am 28.06.2026).
[9] https://www.stadt-zuerich.ch/de/planen-und-bauen/stadtplanung/isos.html#isos_in_der_stadtzuerich (besucht am 01.05.2026).

des ISOS sowie eine sachgerechte Beschleunigung der Planungs- und Baubewilligungsverfahren zu beurteilen?
- Wie ist die vorgesehene Delegation der ISOS-Erstbeurteilung vom Kanton an die Stadt Zürich aus verfahrensrechtlicher Sicht zu beurteilen?

1.3 Methode und Aufbau der Arbeit

Die vorliegende Arbeit ist primär rechtswissenschaftlich ausgerichtet und widmet sich einer systematischen Analyse der geltenden Rechtslage, der einschlägigen Rechtsprechung sowie der aktuellen rechtspolitischen Entwicklungen. Ergänzend wird die praktische Relevanz anhand konkreter Fallbeispiele verdeutlicht.

Der erste Teil der Arbeit vermittelt einen Überblick über die rechtlichen Grundlagen des Ortsbildschutzes nach dem Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG)[10] sowie die raumplanungsrechtlichen Vorgaben zur Siedlungsentwicklung nach innen gemäss RPG 1. Zudem wird vertieft auf die Direktanwendung des ISOS bei Vorliegen einer Bundesaufgabe eingegangen.

Im zweiten Teil wird die besondere Betroffenheit der Stadt Zürich durch das ISOS beleuchtet. Dabei wird der Zielkonflikt zwischen dem Ortsbildschutz und der angestrebten Siedlungsentwicklung nach innen in der Stadt Zürich aufgezeigt sowie die Auswirkungen des Ortsbildschutzes, insbesondere der Direktanwendung des ISOS, auf Planungs- und Bauvorhaben untersucht.

Im dritten Teil werden aktuelle Massnahmen zur Präzisierung und Vereinfachung der Anwendung des ISOS auf kommunaler, kantonaler und Bundesebene dargestellt. Im Fokus steht die im September 2025 beschlossene Delegation der Erstbeurteilung bei der Direktanwendung vom Kanton an die Stadt Zürich. Zudem werden die vom Bundesrat im September 2025 im Nachgang zum «Runden Tisch ISOS» zur Umsetzung beschlossenen Massnahmen erläutert. Weiter wird kurz auf die im Rahmen der Aktion Wohnungsknappheit angestellten Untersuchungen zur Beschleunigung der Verfahren auf Bundesebene eingegangen.

In der Schlussbetrachtung werden die wesentlichen Ergebnisse der Untersuchung im Hinblick auf die Forschungsfragen zusammengefasst. Abschliessend wird ein kurzer Ausblick auf mögliche weitere Entwicklungen gegeben.

[10] Natur- und Heimatschutzgesetz, SR 451.

2. Rechtliche Grundlagen

2.1 Das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS)

2.1.1 Begriff des Ortsbildes

Als Ortsbild gilt das Erscheinungsbild einer Siedlung in ihrer Gesamtheit, welches durch die spezifischen kulturellen Eigenheiten eines Ortes bestimmt wird. Es umfasst nicht nur die Bauten selbst, sondern auch Strassen, Plätze, Grünräume und Kulturlandschaften sowie Ausstattungselemente wie Reklamen, Beleuchtung, Haltestellen, Zäune oder Bodenbeläge. Ortsbilder dokumentieren die historische Siedlungsentwicklung und prägen die räumliche Identität eines Ortes.[11]

Ortsbilder von nationaler Bedeutung werden im ISOS erfasst.[12] Als Ortsbilder im Sinne des ISOS gelten Dauersiedlungen mit mehr als zehn Hauptbauten, die auf der Erstausgabe der Siegfriedkarte[13] verzeichnet und auf der aktuellen Landeskarte mit Ortsbezeichnung versehen sind.[14]

Für die Aufnahme eines Ortsbildes in das ISOS sind insbesondere dessen Lagequalitäten sowie seine räumlichen und architekturhistorischen Qualitäten massgebend. Die wissenschaftlichen Kriterien für die Inventarisierung sind in den Weisungen zum ISOS (WISOS)[15] festgehalten (Art. 13–19 WISOS). Die im Bundesinventar aufgeführten Ortsbilder sind im Anhang zur Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS)[16] aufgelistet (Art. 1 VISOS) und unter map.geo.admin.ch abrufbar.[17] Ergänzend bestehen Listen mit Ortsbildern von regionaler und lokaler Bedeutung, die nicht Teil des Bundesinventars sind.[18]

2.1.2 Zweck des Ortsbildschutzes

Der Ortsbildschutz bezweckt die Erhaltung und Pflege von als schützenswert anerkannten äusseren Erscheinungsbildern von Siedlungen in ihrer Gesamtheit.[19] Er dient dem Schutz historischer und kultureller Werte sowie der Sicherung der Lebens- und Wohnqualität

---

[11] ISOS-Leitfaden, 2022, S. 17; vgl. auch Art. 5 VISOS.
[12] Art. 5 NHG; Art. 5 Abs. 1 VISOS.
[13] https://www.swisstopo.admin.ch/de/siegfriedkarte (besucht am 07.05.2025).
[14] Art. 7 VISOS; Art. 3 Abs. 1 WISOS.
[15] AS 2020.
[16] SR 451.12.
[17] BAK, Erläuterungen, 2021, S. 2; LEIMBACHER, Komm. NHG, 2019, Art. 5 N 9, 19–20.
[18] BAK, Erläuterungen, 2021, S. 2; LEIMBACHER, Komm. NHG, 2019, Art. 5 N 19; vgl. im Kanton Zürich: § 23 Abs. 1 Kantonale Natur- und Heimatschutzverordnung des Kantons Zürich (KNHV/ZH), LS 702.11.
[19] Art. 1 lit. a NHG; WALDMANN & HÄNNI, 2006, Art. 17 N 19.

und der Förderung einer qualitätsvollen Siedlungsentwicklung. Ortsbilder sollen so weiterentwickelt werden, dass bestehende Qualitäten erhalten und neue geschaffen werden. Ein qualitativ hochwertiger Lebensraum erfüllt nach dem vom Bund herausgegebenen ISOS-Leitfaden nicht nur funktionale, technische, ökologische und ökonomische, sondern auch gestalterisch-ästhetische, soziale und psychologische Bedürfnisse.[20]

Art. 6 Abs. 1 NHG definiert das allgemeine Schutzziel als «ungeschmälerte Erhaltung» von Ortsbildern, sofern keine gleich- oder höherrangigen Interessen entgegenstehen; andernfalls als «grösstmögliche Schonung». Die konkretisierten, objektspezifischen Schutzziele ergeben sich aus den jeweiligen Inventaraufnahmen, ergänzt durch Pläne, Fotografien und Texte.[21]

Das ISOS dient den Behörden – insbesondere den Bau- und Planungsbehörden – als Grundlageninstrument für die Beurteilung und Berücksichtigung baukultureller Werte.[22]

Abgrenzung zum Denkmalschutz

Der Denkmalschutz bezweckt den Erhalt einzelner Bauten und kleinerer Gebäudegruppen, deren Substanz durch Verfügung oder öffentlich-rechtlichen Vertrag unter Schutz gestellt wird.[23] Der Ortsbildschutz bezieht sich demgegenüber auf das Ortsbild als Ganzes und bezweckt den Erhalt seiner räumlichen Struktur und seines charakteristischen Erscheinungsbildes sowie deren sorgfältige Weiterentwicklung. Er wird in erster Linie durch planungsrechtliche Instrumente gewährleistet, kann aber durch substanzschützende Massnahmen an ortsbildprägenden Gebäuden und Gebäudegruppen ergänzt werden. Denkmal- und Ortsbildschutz unterscheiden sich somit sowohl hinsichtlich des Schutzgegenstands als auch hinsichtlich der Schutzinstrumente und Zuständigkeiten.[24]

Auf weitere Schutzbestimmungen für Kulturgüter, etwa geschichtliche Stätten und Naturdenkmäler, wird in dieser Arbeit nicht weiter eingegangen.[25]

---

[20] ISOS-Leitfaden, 2022, S. 17–18.
[21] LEIMBACHER, Komm. NHG, 2019, Art. 5 N 21.
[22] https://www.bak.admin.ch/de/das-isos-in-kuerze (besucht am 14.07.2026).
[23] Vgl. etwa § 203 Abs. 1 lit. a Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich (PBG), LS 700.1.
[24] FRITZSCHE et al., 2024, Kap. 2.3; HEER, 2019b, S. 200; § 23 Abs. 1 und 2 KNHV/ZH; vgl. beispielhaft Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 30. April 2020, VB.2019.00731, E. 8.2; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 17. Januar 2019, VB.2018.00103, E. 4 m.w.H.; vgl. zu den Grundlagen des Denkmalschutzes auf Bundesebene Art. 78 Abs. 2 BV und NHG; zur Beschreibung eines Denkmals zudem die Seite des Amtes für Raumentwicklung des Kantons Zürich, Archäologie und Denkmalpflege: https://ad.zh.ch/inventar-der-denkmalschutzobjekte/.
[25] Vgl. dazu FEY, 2025, Kap. B/1.2.3.1.

2.1.3 Schutzobjekte und Erhaltungsziele des ISOS

Das ISOS gliedert die inventarisierten Ortsbilder in verschiedene Siedlungsgattungen (Stadt, Kleinstadt, Dorf, Weiler und Spezialfälle) sowie in Gebiete, Baugruppen, Umgebungszonen und Umgebungsrichtungen. Für Gebiete und Baugruppen werden folgende Schutzziele festgelegt:

- *Erhaltungsziel A*: Erhalten der Substanz und/oder Erhalten der Beschaffenheit als Kulturland oder Freifläche; integraler Objekterhalt und Beseitigung bestehender Beeinträchtigungen;
- *Erhaltungsziel B*: Erhalt der Struktur; Erhalt von Anordnung, Gestalt der Bauten und Freiräume, integraler Erhalt strukturwesentlicher Elemente und Merkmale;
- *Erhaltungsziel C*: Erhalt des Charakters; Bewahrung des Gleichgewichts zwischen Alt- und Neubauten, integraler Erhalt charakterwesentlicher Elemente.

Für Umgebungszonen und -richtungen gelten folgende Schutzziele:

- *Erhaltungsziel a*: Erhalten der Beschaffenheit als Kulturland oder Freifläche;
- *Erhaltungsziel b*: Erhaltung der für die angrenzenden Ortsbildteile wesentlichen Eigenschaften.

Ortsbildteile mit den Erhaltungszielen A–C sowie a weisen einen Eigenwert auf, d. h. ihre Bedeutung ergibt sich aus ihren eigenen baulichen bzw. räumlichen Qualitäten. Ortsbildteile mit dem Erhaltungsziel b besitzen einen Beziehungswert, d. h. ihre Bedeutung ergibt sich insbesondere aus ihrer Beziehung und Wirkung auf andere Ortsbildteile.[26]

2.1.4 Systematische Einordnung des ISOS in das Natur- und Heimatschutzrecht des Bundes

2.1.4.1 Entstehung des Natur- und Heimatschutzes auf Bundesebene

Der Schutz von Natur- und Kulturgütern beschränkte sich ursprünglich auf vereinzelte kantonale oder private Initiativen, nachdem gewachsene Strukturen und historisch geprägte Siedlungsteile vielerorts durch wenig abgestimmte Neuüberbauungen und Infrastrukturbauten verdrängt worden waren. Die Schutzmassnahmen waren meist ästhetisch oder wirtschaftlich, später auch zunehmend ideell und kulturhistorisch motivierte.[27] Mit der fortschreitenden Industrialisierung, dem Bevölkerungswachstum sowie der

[26] BAK, Erläuterungen, 2021, S. 3–9; VLP-ASPAN, Arbeitshilfe, 2018, S. 8 und 9; vgl. auch Art. 14–25 WISOS.
[27] MARTI, Komm. NHG, 2019, 2. Kap., I. Vorbemerkungen, N 1.

zunehmenden Siedlungs- und Verkehrsentwicklung waren Landschaften, historische Ortsbilder und Kulturdenkmäler jedoch zunehmenden Beeinträchtigungen ausgesetzt.[28] Um diesen Entwicklungen zu begegnen wurde der Natur- und Heimatschutz 1962 mit Art. 24^{sexies} aBV (heute Art. 78 BV[29]) auf Verfassungsstufe verankert. 1966 folgte das Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG), 1991 die Verordnung über den Natur- und Heimatschutz (NHV)[30].[31]

Gestützt auf Art. 5 NHG erliess der Bundesrat am 9. September 1981 die Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS) und schuf damit die rechtliche Grundlage für das ISOS. Die ursprüngliche VISOS wurde per 1. Januar 2020 durch die totalrevidierte VISOS vom 13. November 2019 ersetzt. Diese regelt unter anderem die massgebenden Grundsätze für die Aufnahme von Ortsbildern in das ISOS sowie deren Erhaltungsziele.[32] Das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) erliess zudem die Weisungen über das ISOS (WISOS), welche insbesondere die methodischen Grundlagen und die Systematik der Inventarisierung konkretisieren.

In den ersten Jahrzehnten blieb die praktische Bedeutung des NHG zunächst begrenzt. Zur Herstellung eines schweizweit einheitlichen Schutzniveaus wurde der Vollzug im Laufe der Zeit durch Rechtsprechung und Gesetzgebung schrittweise gestärkt, insbesondere durch die Präzisierung ihrer Rechtswirkungen, den Ausbau der fachlichen Begutachtung und die Erweiterung des Rechtsschutzes.[33] Die heute weitreichende Wirkung des Ortsbildschutzes wird in der Lehre sowie der Planungs- und Baubranche teilweise kritisch beurteilt (vgl. Kapitel 3.6).[34]

2.1.4.2 Zweck und Adressaten des NHG

Das NHG bezweckt den Schutz und die Pflege von Landschaften, Ortsbildern, geschichtlichen Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmälern. Daneben dient es dem Schutz der einheimischen Tier- und Pflanzenwelt sowie ihrer natürlichen Lebensräume und der Erhaltung der biologischen Vielfalt.[35]

---

[28] MARTI, Komm. NHG, 2019, 2. Kap., I. Vorbemerkungen, N 1.
[29] Bundesverfassung, SR 101.
[30] SR 451.1.
[31] MARTI, Komm. NHG, 2019, 2. Kap., I. Vorbemerkungen, N 1; MARTI, 2008, S. 82–83.
[32] STEINER, 2025, Rz 335.
[33] MARTI, 2008, S. 81, 87–90; KARLEN, 2023, S 121–124.
[34] Vgl. etwas KARLEN, 2020; KARLEN, 2023.
[35] MARTI, Komm. NHG, 2019, 2. Kap., I. Vorbemerkungen, N 2–3; MARTI, 2008, S. 82–83; WALTHER & WEBER, Handbuch Heimatschutzrecht, 2020, § 4 N 15.

Nach Art. 3 Abs. 1 NHG sind Schutzobjekte zu schonen und, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert zu erhalten. Diese allgemeine Schutzpflicht besteht unabhängig davon, ob ein Objekt in einem Bundesinventar erfasst ist. Objekte von nationaler Bedeutung werden nach Art. 5 NHG in Bundesinventaren bezeichnet. Mit der Aufnahme in ein Bundesinventar wird nach Art. 6 Abs. 1 NHG zum Ausdruck gebracht, dass das Objekt ungeschmälerte Erhaltung oder jedenfalls grösstmögliche Schonung verdient. Für Schutzobjekte von regionaler und lokaler Bedeutung sind demgegenüber die Kantone zuständig.

Derzeit bestehen drei Bundesinventare:

- Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung BLN;
- Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder ISOS;
- Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz IVS.[36]

Adressaten des NHG sind in erster Linie der Bund und seine Vollzugsorgane sowie die Kantone oder Gemeinden bei der Erfüllung von Bundesaufgaben.[37] Die Schutzvorschriften des NHG sind jedoch auch von privaten Bauherrschaften zu beachten, soweit das jeweilige Bauvorhaben in den Anwendungsbereich des NHG fällt.[38]

2.1.5 Rechtswirkung des ISOS

2.1.5.1 Das ISOS als Fachinventar

Das ISOS ist ein sogenanntes Fachinventar, das den Behörden als Arbeitsinstrument im Bereich des Natur- und Heimatschutzes dient und ihnen insbesondere bei der raumplanerischen Interessenabwägung als Wertungshilfe zur Verfügung steht.[39] Der Eintrag eines Ortsbildes in das ISOS begründet für sich allein noch keinen unmittelbaren rechtlichen Schutz; die Inventarinhalte sind grundsätzlich durch planerische Massnahmen oder Unterschutzstellungen umzusetzen.[40]

Trotz seiner Ausgestaltung als Fachinventar kommen dem ISOS weitergehende Rechtswirkungen zu. Bereits ausserhalb der Erfüllung von Bundesaufgaben entfaltet das ISOS rechtliche Bedeutung: Nach Art. 11 VISOS haben Kantone und Gemeinden die

[36] WALTHER & WEBER, Handbuch Heimatschutzrecht, 2020, § 4 N 21.
[37] Art. 3 Abs. 1 und 14 NHG; FAVRE, Komm. NHG, 2019, Art. 3 N 5 m.w.H.; SAPUTELLI & ZÜRCHER, 2024, S. 8–9.
[38] FEY, 2025, Executive Summary.
[39] KARLEN, 2023, S. 117–118; VLP-ASPAN, Arbeitshilfe, 2018, S. 15.
[40] KARLEN, 2023, S. 118; BAK, Erläuterungen, 2021, S. 2.

Bundesinventare bei der Richt- und Nutzungsplanung zu berücksichtigen. Das Bundesgericht hielt im berühmten Entschied «Rüti» fest, dass das ISOS seiner Natur nach einem Sachplan oder Konzept im Sinne von Art. 13 RPG gleichkommt und misst ihm damit eine wesentliche Bedeutung für die raumplanerische Interessenabwägung bei (vgl. ausführlich Kapitel 2.1.6.2). Darüber hinaus sind bei der Erfüllung von Bundesaufgaben die im ISOS festgelegten Schutzobjekte und Schutzziele gestützt auf Art. 6 NHG sogar unmittelbar verbindlich (vgl. ausführlich Kapitel 2.1.6.3).[41]

2.1.5.2 Der Begriff der Bundesaufgabe

Die Direktanwendung des ISOS knüpft an die Erfüllung einer Bundesaufgabe im Sinne von Art. 2 NHG an (Art. 78 Abs. 2 BV). Art. 2 Abs. 1 NHG umschreibt den Begriff nur beispielhaft: Planung, Errichtung und Veränderung von Werken und Anlagen durch den Bund, Erteilung von Konzessionen und Bewilligungen sowie Gewährung von Beiträgen. Kantonale Entscheide, die voraussichtlich nur mit Bundesbeiträgen umgesetzt werden, sind gleichgestellt (Art. 2 Abs. 2 NHG).[42]

Der Begriff der Bundesaufgabe ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, dessen Inhalt durch die Rechtsprechung fortlaufend konkretisiert wird.[43] Danach liegt eine Bundesaufgabe vor, wenn eine Verfügung eine bundesrechtlich geregelte, in die Zuständigkeit des Bundes fallende Rechtsmaterie mit Bezug zum Natur-, Landschafts- und Heimatschutz betrifft – sei es, weil die bundesrechtliche Regelung selbst diesem Schutz dient, sei es weil die Erfüllung eines bundesrechtlichen Auftrags die Gefahr einer Beeinträchtigung schützenswerter Orts- oder Landschaftsbilder mit sich bringt.[44]

Als Bundesaufgaben qualifizieren namentlich verschiedene Verfahren des Raumplanungsrechts, insbesondere Einzonungen sowie Bewilligungen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen, aber auch Spezialmaterien wie Rodungsbewilligungen, bundesrechtliche Ausnahmebewilligungen nach dem Gewässerschutzgesetz[45], Solaranlagen auf Kulturdenkmälern, Mobilfunk- und Zivilschutzanlagen sowie Nationalstrassen und Eisenbahnanlagen des Bundes.[46]

---

[41] BGE 135 II 209 E. 2.1; KARLEN, 2023, S. 120–122; VLP-ASPAN, Arbeitshilfe, 2018, S. 14–16.
[42] MARTI, 2024, Kap. II/B/1–2.
[43] MARTI, 2024, Kap. II/B/1 m.w.H.; Urteil des Bundesgerichts vom 14. Mai 2014, 1C_482/2012, E. 3–4.
[44] HEER, 2019b, S. 199; BGE 139 II 271 E. 9.3–9.4 m.w.H.; Urteil des Bundesgerichts vom 13. März 2026, 1C_235/2024, E. 4.2.
[45] SR 814.20; vgl. zur Qualifikation von der Projektbewilligung innerhalb des Gewässerschutzbereichs Au als Bundesaufgabe MARTI, 2024.
[46] HEER, 2019b, S. 199; MARTI, 2024, Kap. II/B/2; betreffend die Stadt Zürich vgl. STEINER, 2025, Rz. 114–129; Vgl. die Übersicht der Bundesaufgaben gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung des Amtes für Raumentwicklung des Kantons Zürich: https://www.zh.ch/de/planen-bauen/raumplanung/raumplanung-

Auch Kantone und Gemeinden können eine Bundesaufgabe erfüllen, wenn sie unmittelbar anwendbares und hinreichend detailliertes Bundesrecht mit Bezug zum Natur- und Heimatschutz vollziehen. Die kantonale und kommunale Nutzungsplanung stellt demgegenüber grundsätzlich keine Bundesaufgabe dar, da ihre konkrete Ausgestaltung den Kantonen und Gemeinden überlassen bleibt (Art. 14–27a RPG). Ausnahmen bestehen insbesondere bei Umgehungen von Art. 24 RPG sowie – seit der RPG-Revision 2012 – bei der Dimensionierung der Bauzonen nach Art. 15 RPG.[47] Ebenso stellen ordentliche Baubewilligungen nach Art. 22 RPG grundsätzlich keine Bundesaufgabe dar, da das Bundesrecht das Baubewilligungsverfahren – mit Ausnahme von Art. 18a RPG betreffend Dachsolaranlagen – nicht abschliessend regelt.[48]

Da die unmittelbare Anwendbarkeit des ISOS nicht an die Person der Bauherrschaft, sondern an das Vorliegen einer Bundesaufgabe anknüpft, kann diese auch bei privaten Bauvorhaben vorliegen, sofern das konkrete Planungs- oder Bewilligungsverfahren eine Bundesaufgabe zum Gegenstand hat.[49]

2.1.5.3 Interessenabwägung im Ortsbildschutz

Das ISOS legt fest, welche Ortsbilder von nationaler Bedeutung schützenswert sind, vermittelt jedoch keinen absoluten Schutz. Ob und in welchem Umfang die Erhaltungsziele zu berücksichtigen sind, entscheidet sich erst im Rahmen der Interessenabwägung eines konkreten Planungs- oder Bauvorhabens.[50]

Das Schutzkonzept des NHG unterscheidet bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe zwischen der allgemeinen Sorgfaltspflicht nach Art. 3 NHG und dem verstärkten Schutz der im Bundesinventar festgelegten Schutzobjekte nach Art. 6 NHG.[51]

Allgemeine Interessenabwägung (Art. 2 RPG i.V.m. Art. 3 RPV)

Betrifft ein Vorhaben ein im ISOS erfasstes Ortsbild, ohne dass eine Bundesaufgabe im Sinne von Art. 2 NHG vorliegt, erfolgt die Interessenabwägung nach den allgemeinen Grundsätzen des Raumplanungsrechts, insbesondere nach Art. 2 RPG i.V.m. Art. 3

flexdata/arbeitshilfe-musterbestimmung/isos-direktanwendung.html?search=isos#648564820 (besucht am 15.08.2026).

[47] HEER, 2019b, S. 199; MARTI, 2024, Kap. II/B/2.
[48] HEER, 2019a, S. 192; MARTI, 2024, Kap. II/B/2; BGE 139 II 271 E. 10.1.
[49] KARLEN, 2023, S. 124, 128.
[50] MARTI, 2024, Kap. III; ISOS-Leitfaden, 2022, S. 18–24.
[51] TSCHANNEN & MÖSCHING, 2012, Kap. II/1/a.

Raumplanungsverordnung (RPV)[52]. Diese umfasst die Ermittlung, Beurteilung und Abwägung sämtlicher berührter öffentlicher und privater Interessen.[53]

Die allgemeine raumplanerische Interessenabwägung erfolgt insbesondere im Rahmen der Richt-, Nutzungs- und Sondernutzungsplanung. Für diese Interessenabwägung sind namentlich die Planungsziele und Planungsgrundsätze nach Art. 1 und 3 RPG sowie weitere öffentliche und private Interessen massgeblich, die sich aus der Bundesverfassung und den einschlägigen Spezialgesetzen ergeben. Das ISOS ist dabei gestützt auf Art. 11 VISOS zu berücksichtigen und dient als wesentliche Grundlage für die Beurteilung der Schutzinteressen.[54]

Im Baubewilligungsverfahren steht demgegenüber grundsätzlich die Prüfung der Vereinbarkeit des konkreten Bauvorhabens mit der geltenden Nutzungsordnung und dem anwendbaren Recht im Vordergrund.[55]

Qualifizierte Interessenabwägung (Art. 6 Abs. 2 NHG)

Betrifft ein Vorhaben ein im ISOS erfasstes Ortsbild und liegt zugleich eine Bundesaufgabe im Sinne von Art. 2 NHG vor, sind die Schutzvorschriften des NHG unmittelbar anwendbar. Art. 6 Abs. 2 NHG konkretisiert die allgemeine Interessenabwägung, indem die Bestimmung den Abwägungsprozess formell vorstrukturiert und materiell einschränkt. Die im ISOS festgelegten Schutzziele sind dabei verbindlich zu berücksichtigen.

Die Anforderungen an die Interessenabwägung bestimmen sich nach der Intensität des Eingriffs in das Schutzobjekt:

- *Keine Beeinträchtigung:* Der Eingriff ist mit den Erhaltungszielen vereinbar und daher zulässig.
- *Geringfügige Beeinträchtigung:* Das Ortsbild wird nur leicht beeinträchtigt, ohne dass von der ungeschmälerten Erhaltung abgewichen wird. Eine qualifizierte Interessenabwägung nach Art. 6 Abs. 2 NHG ist nicht erforderlich; es ist eine einfache Interessenabwägung nach Art. 3 NHG vorzunehmen
- *Schwerwiegende Beeinträchtigung:* Der Eingriff weicht von der ungeschmälerten Erhaltung ab und ist nur zulässig, wenn ihm ein gleich- oder höherwertiges nationales

[52] SR 700.1.
[53] MARTI, 2024, Kap. III; ISOS-Leitfaden, 2022, S. 19–24.
[54] MARTI, 2024, Kap. III; ISOS-Leitfaden, 2022, S. 19–24.
[55] ISOS-Leitfaden, 2022, S. 19–24.

> Interesse gegenübersteht. In diesem Fall ist die qualifizierte Interessenabwägung nach Art. 6 Abs. 2 NHG vorzunehmen. Dabei sind zunächst die dem Eingriff zugrunde liegenden öffentlichen Interessen auf ihre nationale Bedeutung hin zu prüfen und anschliessend den Schutzinteressen des betroffenen Ortsbildes gegenüberzustellen. Fehlt ein Eingriffsinteresse von nationaler Bedeutung, ist der Eingriff unzulässig; eine weitere Interessenabwägung findet nicht statt.[56]

Mehrere für sich allein geringfügige Eingriffe können aufgrund ihrer Gesamtwirkung als schwerwiegender Eingriff zu qualifizieren sein. Die Beurteilung der Eingriffsintensität erfolgt im Einzelfall durch die zuständige Fachbehörde.[57]

Kann eine erhebliche Beeinträchtigung eines Inventarobjekts nicht ausgeschlossen werden oder wirft ein Vorhaben Fragen von grundsätzlicher Bedeutung auf, ist gemäss Art. 7 NHG ein Gutachten der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) und/oder der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege (EKD) einzuholen. Das Gutachten bildet eine wesentliche fachliche Grundlage für die Interessenabwägung nach Art. 6 NHG. Es beurteilt insbesondere die Auswirkungen des Vorhabens auf das betroffene Schutzobjekt und nimmt zur Vereinbarkeit des Vorhabens mit den Schutzzielen Stellung. Von den Schlussfolgerungen des Gutachtens darf gemäss Bundesgericht nur aus triftigen Gründen abgewichen werden.[58]

Erweist sich ein Eingriff trotz Beeinträchtigung der Erhaltungsziele als zulässig, ist das Schutzobjekt grösstmöglich zu schonen. Zudem sind mögliche Alternativen und Varianten zu prüfen sowie gegebenenfalls Wiederherstellungs- oder Ersatzmassnahmen anzuordnen.[59]

Bildlich dargestellt sieht die Interessenabwägung bei Eingriffen in ein im ISOS erfasstes Ortsbild bei Vorliegen einer Bundesaufgabe wie folgt aus:

---

[56] Zum Ganzen MARTI, 2024, Kap. III/B/2.2; ISOS-Leitfaden, 2022, S. 19–25; TSCHANNEN & MÖSCHING, 2012, Kap. II/2/d.
[57] ISOS-Leitfaden, 2022, S. 19–25.
[58] ISOS-Leitfaden, 2022, S. 23–24; KARLEN, 2020, S. 462; TSCHANNEN & MÖSCHING, 2012, Kap. II/1/c BGE 125 II 591 E. 7a.
[59] LEIMBACHER, Komm. NHG, 2019, Art. 6 N 22; ISOS-Leitfaden, 2022, S. 25–26.

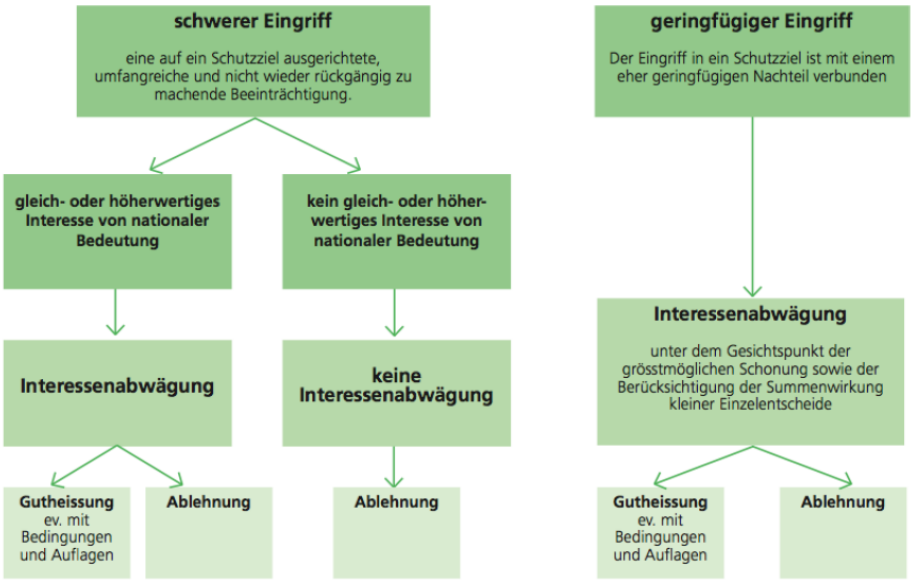


Abbildung 1: Die Interessenabwägung bei Eingriffen ins ISOS-Schutzgebiet bei Vorliegen einer Bundesaufgabe (Grafik: ARE/ASTRA/BAFU/BAK).[60]

Anerkannte gleich- oder höherwertige nationale Interessen

Bei schwerwiegenden Eingriffen in ein im ISOS erfasstes Ortsbild darf von der ungeschmälerten Erhaltung nach Art. 6 Abs. 2 NHG nur abgewichen werden, wenn dem Eingriff ein gleich- oder höherwertiges nationales Interesse gegenübersteht.[61]

Rein kantonale, kommunale oder private Interessen vermögen demnach ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung eines Ortsbildes bei Vorliegen einer Bundesaufgabe grundsätzlich nicht zu rechtfertigen. Welche Interessen die Voraussetzung des nationalen Interesses erfüllen, ergibt sich aus der Bundesgesetzgebung und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung. Ein abschliessender Katalog besteht jedoch nicht.[62]

Klassische Beispiele sind etwa Verkehrsinfrastrukturen, Energieanlagen oder Zivilschutzanlagen. Anerkannt ist heute insbesondere, dass auch gewichtige raumplanerische

[60] Empfehlungen zu Art. 5 NHG, 2012, S. 6.
[61] ISOS-Leitfaden, 2022, S. 24–25; MARTI, 2024, Kap. III/B/2.3.; ausführlich zur nationalen Bedeutung von Aufgaben- und Eingriffsinteressen im Sinne von Art. 6 Abs. 2 NHG TSCHANNEN & MÖSCHING, 2012, insb. Kap. III.
[62] ISOS-Leitfaden, 2022, S. 24; MARTI, 2024, Kap. III/B/2.3; VLP-ASPAN, Arbeitshilfe, 2018, S. 14; BGE 139 II 271, E. 10.3: Urteil des Bundesgerichtes vom 21. März 2017, 1C_118/2016, E. 6.

Anliegen – namentlich die qualitätsvolle Siedlungsentwicklung nach innen – ein nationales öffentliches Interesse darstellen kann (vgl. ausführlich Kapitel 3.3).[63]

2.1.5.4 Kompetenzordnung und Umsetzung des ISOS

Die Kantone sind grundsätzlich souverän und üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind (Art. 3 BV). Soweit der Bund von seinen Gesetzgebungskompetenzen Gebrauch gemacht hat, geht Bundesrecht entgegenstehendem kantonalem Recht vor (Art. 49 Abs. 1 BV).[64]

Nach Art. 78 Abs. 1 BV fällt der Natur- und Heimatschutz grundsätzlich in die Zuständigkeit der Kantone. Der Bund trägt jedoch bei der Erfüllung von Bundesaufgaben den Anliegen des Natur- und Heimatschutzes Rechnung (Art. 78 Abs. 2 BV). Diese bundesrechtlichen Vorgaben werden insbesondere durch das NHG konkretisiert.[65]

Diese Kompetenzordnung prägt auch den Ortsbildschutz: Zwar wird das Bundesinventar vom Bund erstellt und die darin festgelegten Erhaltungsziele sind bundesrechtlich verankert. Die praktische Umsetzung des Ortsbildschutzes erfolgt – wie in Kapitel 2.1.5.1 bereits dargelegt – überwiegend durch die kantonalen und kommunalen Behörden im Rahmen ihrer Planungs- und Baubewilligungsverfahren.[66]

Die Ausgestaltung des Planungs- und Baurechts sowie des Baubewilligungsverfahrens richtet sich grundsätzlich ebenfalls nach kantonalem Recht (vgl. auch Kapitel 2.2.1.1 f.).[67] Den Gemeinden kommt in den ihnen übertragenen Aufgabenbereichen Autonomie zu, soweit Bundes- oder kantonales Recht ihren Handlungsspielraum nicht abschliessend regelt[68]. Im Kanton Zürich verfügen die Gemeinden insbesondere im Bereich der Nutzungsplanung und des Baubewilligungsverfahrens über einen erheblichen Gestaltungsspielraum.[69] Soweit sie dabei eine Bundesaufgabe erfüllen, sind sie jedoch an die bundesrechtlichen Vorgaben des NHG gebunden und haben die Schutzziele des ISOS zu berücksichtigen (vgl. Kapitel 2.1.4.2).

---

[63] ISOS-Leitfaden, 2022, S. 24; MARTI, 2024, Kap. III/B/2.3; VLP-ASPAN, Arbeitshilfe, 2018, S. 14; BGE 139 II 271, E. 10.3: Urteil des Bundesgerichtes vom 21. März 2017, 1C_118/2016, E. 6.
[64] STEINER, 2025, Rz 16.
[65] MARTI, 2024, Kap. I/B/1.1; MARTI, Komm. NHG, 2019, 2. Kap., I. Vorbemerkungen, N 9; WALTHER & WEBER, Handbuch Heimatschutzrecht, 2020, § 4 N 1–5.
[66] HEER, 2019b, S 200; MARTI, 2024, Kap. III/B/1.1, 1.2.; BERZ, 2018, S. 12–13; ENGELER & BREITENMOSER, 2025, S. 1236–1238.
[67] STEINER, 2025, Rz 17–20; GRIFFEL, 2021, S. 17–19.
[68] Art. 50 Abs. 1 BV; vgl. Auch Art. 101 KV/ZH.
[69] JAAG & RÜSSLI, 2019, § 23 N 2305–2308; BGE 145 I 52 E. 3.

2.1.6 Bedeutung des ISOS in Planungs- und Baubewilligungsverfahren auf kantonaler und kommunaler Ebene

2.1.6.1 Mittelbare Berücksichtigung und unmittelbare Anwendung des ISOS

Die praktische Bedeutung des ISOS entfaltet sich in den kantonalen und kommunalen Planungs- und Baubewilligungsverfahren. Dabei ist zwischen der mittelbaren Berücksichtigung des ISOS und seiner unmittelbaren Anwendung bei Vorliegen einer Bundesaufgabe zu unterscheiden.

2.1.6.2 Mittelbare Berücksichtigung ausserhalb einer Bundesaufgabe

Ausserhalb der Erfüllung einer Bundesaufgabe entfaltet das ISOS seine Wirkung grundsätzlich mittelbar über das kantonale und kommunale Planungs- und Baurecht. Die Erhaltungsziele des ISOS sind insbesondere im Richt- und Nutzungsplanungsverfahren zu berücksichtigen und, soweit erforderlich, durch kantonales oder kommunales Recht grundeigentümerverbindlich umzusetzen.[70] Das ISOS legt dabei fest, welche Schutzanliegen bei der Planung zu berücksichtigen sind, bestimmt jedoch nicht selbst, welche planerischen Massnahmen zu treffen sind.[71]

Bis zum Leitentscheid «Rüti»[72] aus dem Jahr 2009 wurde dem ISOS ausserhalb von Bundesaufgaben in Lehre und Praxis lediglich eine geringe Bedeutung beigemessen. Das Bundesgericht stellte in diesem Entscheid jedoch klar, dass Bundesinventare ihrer Funktion nach Konzepten und Sachplänen im Sinne von Art. 13 RPG gleichkommen und deshalb im Rahmen der Richt- und Nutzungsplanung angemessen zu berücksichtigen sind. Als Reaktion auf diese Rechtsprechung ergänzte der Bundesrat die VISOS. Art. 11 VISOS verpflichtet die Kantone seither ausdrücklich, das ISOS bei der Erarbeitung ihrer Richtpläne zu berücksichtigen.[73]

Die zentrale Umsetzung der Schutzziele des ISOS erfolgt auf der Ebene der Nutzungsplanung. Dort sind die Anliegen des Ortsbildschutzes in die umfassende raumplanerische Interessenabwägung zu integrieren und mit den übrigen raumwirksamen Interessen zu koordinieren. Eine Beeinträchtigung eines inventarisierten Ortsbildes kann dabei grundsätzlich durch ein überwiegendes entgegenstehendes Interesse gerechtfertigt werden, das

---

[70] HEER, 2019b, S. 204; LEIMBACHER, Komm. NHG, 2019, Art. 5 N 23; Urteil des Bundesgerichts vom 24. August 2016, 1C_488/2015, E. 4.5.5.
[71] SAPUTELLI & ZÜRCHER, 2024, S. 7–8.
[72] BGE 135 II 209 E. 2.1.
[73] KARLEN, 2023, S. 121–122; LEIMBACHER, Komm. NHG, 2019, Art. 5 N 23; HEER, 2019b, S. 200; TSCHANNEN & MÖSCHING, 2012, Kap. II/2/c/cc; vgl. auch Urteil des Bundesgerichts vom 16. März 2021, 1C_180/2019, E. 5.1; Urteil des Bundesgerichts vom 28. Juni 2021, 1C_100/2020, E. 3 bzgl. Quartier Fluntern in Zürich.

nicht zwingend von nationaler Bedeutung sein muss, sondern auch regionalen oder lokalen Charakter haben kann.[74]

Die Rechtsprechung stellt konkrete Anforderungen an diese planerische Interessensabwägung. Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich befasste sich im Zusammenhang mit der 2016 beschlossenen Teilrevision der Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich mit der Berücksichtigung des ISOS in der nutzungsplanerischen Interessenabwägung. Streitgegenstand war die Umzonung von Grundstücken in Fluntern, die innerhalb eines im ISOS erfassten Ortsbildes liegen. Das Verwaltungsgericht hielt fest, dass die Erhaltungsziele des ISOS ernsthaft und einzelfallbezogen in die nutzungsplanerische Interessenabwägung einzubeziehen seien. Damit genüge es nicht, den Interessen der baulichen Verdichtung schematisch den Vorrang einzuräumen. Vielmehr sei eine objektspezifische Gewichtung der betroffenen öffentlichen Interessen erforderlich.[75]

Im Baubewilligungsverfahren richtet sich die Beurteilung eines Bauvorhabens grundsätzlich nach der geltenden Nutzungsordnung.[76] Wenn die Anforderungen erfüllt sind, besteht grundsätzlich Anspruch auf die Erteilung einer Baubewilligung.[77] Eine erneute umfassende planerische Interessenabwägung erfolgt regelmässig nicht. Vorbehalten bleiben Fälle, in denen die Nutzungsplanung die Schutzanliegen offensichtlich unzureichend berücksichtigt hat, eine Ausnahmebewilligung erforderlich ist oder im konkreten Verfahren eine Bundesaufgabe vorliegt.[78]

2.1.6.3 Direktanwendung bei Vorliegen einer Bundesaufgabe

Betrifft ein Vorhaben ein im ISOS erfasstes Ortsbild und liegt zugleich eine Bundesaufgabe im Sinne von Art. 2 NHG vor, gelangen die besonderen Schutzvorschriften des NHG unmittelbar zur Anwendung. Die zuständigen Behörden haben die im ISOS festgelegten Erhaltungsziele direkt zu berücksichtigen. Die qualifizierte Interessenabwägung richtet sich nach den in Kapitel 2.1.5.3 dargestellten Grundsätzen. Das gilt sowohl im Planungs-

[74] HEER, 2019b, S. 209–210.
[75] Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 9. Januar 2020, VB.2018.00540, E. 3.5 (dem Entscheid lag allerdings die besondere Konstellation zugrunde, dass die Stadt Zürich das ISOS erst in einem fortgeschrittenen Stadium des Planungsverfahrens berücksichtigen musste, ohne dass dessen Erhaltungsziele bereits in die übergeordnete Richtplanung eingeflossen waren); SCHWITTER & FREI, 2020, S. 29–33; ENGELER & BREITENMOSER, 2025, S. 1240–1241.
[76] HEER, 2019b, S. 200.
[77] BGE 131 II 103 E. 3.3; STEINER 2025, Rz 193.
[78] HEER, 2019b, S. 204–206; BERZ, 2018, S. 12–13; BGE 135 II 209 E. 2.1 und 3; Urteil des Bundesgerichts vom 2. November 2023, 1C_572/2022, E. 3.1.3; Urteil des Bundesgerichts vom 29. April 2016, 1C_276/2015, E. 3.1 und 3.3; Urteil des Bundesgerichts vom 5. April 2022, 1C_670/2021, E. 4.1.

als auch im Baubewilligungsverfahren.[79] Die mittelbare Berücksichtigung des ISOS im Rahmen der Richt- und Nutzungsplanung schliesst dessen unmittelbare Anwendung im Baubewilligungsverfahren somit nicht aus.[80]

In der Praxis bedeutet dies, dass selbst sorgfältig abgestimmte Richt- und Nutzungsplanungen im Baubewilligungsverfahren keine hinreichende Gewähr dafür bieten, dass die planerisch festgelegten Verdichtungsziele auch gegenüber den Anforderungen von Art. 6 Abs. 2 NHG Bestand haben.[81]

2.1.7 Umsetzung des Ortsbildschutzes im Kanton Zürich

Der Auftrag, dem ISOS in der Richt- und Nutzungsplanung Rechnung zu tragen, ist seit 2015 im kantonalen Richtplan verankert. Der Kanton konkretisiert die bundesrechtlichen Vorgaben damit auf kantonaler Ebene und schafft einen Rahmen für deren Umsetzung durch die Gemeinden.[82] Das für den Ortsbildschutz relevante Kapitel 2.4 «Schutzwürdiges Ortsbild» weist den Festsetzungsstand Oktober 2019 auf.[83]

Im Übrigen wird auf die Berücksichtigung des ISOS im Kapitel 3.2 weiter eingegangen, wo die Abstimmung des Ortbildschutzes mit der Siedlungsentwicklung nach innen im Kanton und insbesondere in der Stadt Zürich behandelt wird.

2.2 RPG 1: Siedlungsentwicklung nach innen

2.2.1 Grundlagen des Raumplanungsrechts

2.2.1.1 Verfassungsrechtliche und bundesgesetzliche Grundlagen

Verfassungsziele der Raumplanung sind die zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens sowie die geordnete Besiedlung des Landes (Art. 75 Abs. 1 BV). Dem liegt das verfassungsrechtliche Nachhaltigkeitsprinzip zugrunde; Art. 73 BV verpflichtet Bund und Kantone, ein auf Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits sowie ihrer Beanspruchung durch den Menschen andererseits anzustreben.[84]

---

[79] MARTI, 2024, Kap. III/B/1.1; KARLEN, 2023, S. 124–125; bespielhaft Urteil des Bundesgerichts vom 14. Mai 2014, 1C_482/2012, E. 3–4.
[80] https://www.zh.ch/de/planen-bauen/raumplanung/raumplanung-flexdata/arbeitshilfe-musterbestimmung/umsetzung-des-bundesinventars-von-nationaler-bedeutung--isos-.html (besucht am 28.07.2026).
[81] STEINER, 2025, Rz 229.
[82] https://www.zh.ch/de/planen-bauen/raumplanung/raumplanung-flexdata/arbeitshilfe-musterbestimmung/umsetzung-des-bundesinventars-von-nationaler-bedeutung- -isos-.html?utm_source=chatgpt.com (besucht am 15.08.2026).
[83] Kantonaler Richtplan Zürich (Stand 11. März 2024), Text, Kap. 2.4.
[84] BÜCHEL, 2024, S. 2–3.

Gestützt auf Art. 75 BV hat der Bund das Raumplanungsgesetz (RPG) erlassen. Der Vollzug sowie die Konkretisierung des Raumplanungsrechts obliegen den Kantonen und – nach Massgabe des kantonalen Rechts – den Gemeinden. Der Bund beschränkt sich dabei im Wesentlichen auf die Vorgabe der raumplanungsrechtlichen Grundsätze und Instrumente.[85]

2.2.1.2 Ziele und Grundsätze sowie planerischer Stufenbau

Art. 1 Abs. 1 RPG übernimmt das verfassungsrechtliche Ziel der haushälterischen Bodennutzung und statuiert seit der RPG-Revision von 2012 ausdrücklich den Trennungsgrundsatz zwischen Baugebiet und Nichtbaugebiet. Daraus folgen insbesondere das grundsätzliche Bauverbot ausserhalb der Bauzonen sowie das Konzentrationsprinzip.[86] Das Gebot der Siedlungsentwicklung nach innen ist bereits in diesem Planungsziel angelegt.[87]

Art. 3 RPG konkretisiert die Planungsziele von Art. 1 RPG durch die Planungsgrundsätze, die als Leitlinien für die Ausübung des planerischen Ermessens dienen. Danach sind insbesondere die Landschaft zu schonen, Siedlungen nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten und ihre Ausdehnung zu begrenzen sowie geeignete Standorte für öffentliche oder im öffentlichen Interesse liegende Bauten und Anlagen zu bestimmen.[88] Die Planungsziele und Planungsgrundsätze nach Art. 1 und 3 RPG richten sich an sämtliche Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden, die raumwirksame Aufgaben erfüllen und dabei über einen planerischen Handlungsspielraum verfügen.[89]

Eine weitere zentrale Funktion der Raumplanung besteht in der Koordination raumwirksamer Tätigkeiten (Art. 1 Abs. 1 Satz 2 RPG). Ziel ist es, unterschiedliche Nutzungsansprüche und öffentliche Interessen aufeinander abzustimmen und räumliche Entwicklungen zu koordinieren. Ausdruck dieser Koordinationsfunktion ist insbesondere die Abstimmung von Siedlung und Verkehr (Art. 8a Abs. 1 lit. b RPG).[90]

Das Raumplanungsrecht ist nach dem Grundsatz des planerischen Stufenbaus aufgebaut. Während der Bund die raumplanerischen Grundsätze festlegt und insbesondere Konzepte und Sachpläne erlässt, steht auf strategischer Ebene der kantonale Richtplan. Darauf folgt die eigentümerverbindliche Nutzungsplanung, welche die zulässige Bodennutzung

[85] Art. 6–20 RPG; GRIFFEL, 2021, S. 17–19; STEINER, 2025, Rz 17–19; BGE 135 II 209 E. 2.1.
[86] GRIFFEL, 2021, S. 22.
[87] BÜCHEL, 2024, S. 12–13; BGE 136 II 204 E. 6.2.2.
[88] GRIFFEL, 2021, S. 23–26.
[89] GRIFFEL, 2021, S. 21, 26; Urteil des Bundesgerichts vom 11. Dezember 2018, 1C_240/2017, E. 5.2.
[90] GRIFFEL, 2021, S. 21; TSCHANNEN, Praxiskomm. RPG, RSI, 2019, Art. 8a N 11.

parzellenscharf festlegt. Den Abschluss bildet das Baubewilligungsverfahren, in welchem die Übereinstimmung eines konkreten Bauvorhabens mit den Vorgaben der Nutzungsplanung und den übrigen öffentlich-rechtlichen Vorschriften überprüft wird.[91]

2.2.2 Siedlungsentwicklung nach innen als Ziel der Raumplanung

2.2.2.1 Begriff der Siedlungsentwicklung nach innen

Der Begriff der Siedlungsentwicklung nach innen bezeichnet die gezielte Nutzung von Potenzialen innerhalb des bestehenden Siedlungsgebiets anstelle einer weiteren Ausdehnung der Siedlungsfläche. Sie umfasst insbesondere die Schliessung von Baulücken, die Verdichtung unternutzter Grundstücke sowie die Umnutzung brachliegender Areale. Ziel ist es, zusätzlichen Wohn- und Arbeitsraum innerhalb der bestehenden Bauzonen zu schaffen und dadurch den Flächenverbrauch zu begrenzen.[92]

Seit der RPG-Revision von 2012 ist die Förderung der Siedlungsentwicklung nach innen ausdrücklich als Planungsziel in Art. 1 Abs. 2 lit. a^{bis} RPG verankert. Ergänzend verpflichtet Art. 3 Abs. 3 lit. a^{bis} RPG die Behörden, Massnahmen zur besseren Nutzung brachliegender oder ungenügend genutzter Flächen innerhalb der Bauzonen zu treffen.[93] Damit konkretisiert das RPG insbesondere die Vorgaben von Art. 75 Abs. 1 BV. Die Siedlungsentwicklung nach innen ist dabei nicht allein quantitativ, sondern auch qualitativ zu verstehen; Art. 8a Abs. 1 lit. c RPG verlangt ausdrücklich eine «hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen». Damit ist nicht lediglich eine höhere bauliche Dichte gemeint. Vielmehr soll die Verdichtung mit einer Verbesserung der Siedlungsqualität einhergehen. Dazu gehören insbesondere die qualitätsvolle Gestaltung des Siedlungsraums, die Berücksichtigung von Freiräumen sowie die Abstimmung mit den Bedürfnissen der Bevölkerung.[94]

Der Siedlungsentwicklung nach innen steht die Zersiedelung als unerwünschte Entwicklung gegenüber. Darunter wird eine ungeordnete und disperse Ausdehnung der Siedlungsflächen verstanden. Sie führt insbesondere zu einem hohen Flächenverbrauch, einer zunehmenden Zerschneidung der Landschaft und einer ineffizienten Erschliessung der Siedlungsgebiete. Mit der räumlichen Ausdehnung der Siedlungen steigen zudem der Bedarf an Verkehrsinfrastrukturen und die Kosten für deren Erschliessung und Unterhalt.

---

[91] GRIFFEL, 2021, S. 21.
[92] GRIFFEL, 2021, S. 39; ARE/ZH, Leitfaden Siedlungsentwicklung nach innen, 2015, S. 1–2.
[93] GRIFFEL, 2021, S. 22, 25.
[94] https://www.are.admin.ch/de/siedlungsentwicklung-nach-innen?utm_source=chatgpt.com (besucht am 09.08.2026).

Die Zersiedelung steht damit dem Ziel einer haushälterischen Bodennutzung und einer konzentrierten Siedlungsentwicklung entgegen.[95]

2.2.2.2 Ausgangslage und Zielsetzung von RPG 1

Seit Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes im Jahr 1980 nahm die Siedlungsfläche in der Schweiz deutlich stärker zu als die Bevölkerung. Während die Bevölkerung zwischen 1985 und 2009 um rund 18 % wuchs, vergrösserte sich die Siedlungsfläche im gleichen Zeitraum um rund 23 %. Anstelle einer Verdichtung kam es damit zu einer zunehmenden Zersiedelung, wobei insbesondere Kulturland in Bauland umgewandelt wurde.[96] Dabei bestanden in zahlreichen ländlichen Gemeinden überdimensionierte Bauzonen, während in Städten und Agglomerationen vielfach Baulandknappheit herrschte.[97]

Vor diesem Hintergrund wurde in der Schweiz zunehmend kritisiert, dass das geltende Raumplanungsrecht den verfassungsrechtlichen Auftrag der haushälterischen Bodennutzung unzureichend verwirklicht werde. Der Raumentwicklungsbericht 2005 stellte erheblichen Handlungsbedarf fest. Besonders problematisch seien die fortschreitende Zersiedelung, überdimensionierte Bauzonen und die Bautätigkeit ausserhalb der Bauzonen.[98] Nachdem eine Totalrevision des Raumplanungsgesetzes gescheitert war, legte der Bundesrat als indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Raum für Mensch und Natur (Landschaftsinitiative)» die Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG 1) vor. Die Vorlage wurde am 3. März 2013 angenommen und trat am 1. Mai 2014 in Kraft.[99]

Ziel der Revision war es, die Zersiedelung einzudämmen und die Siedlungsentwicklung verstärkt nach innen zu lenken. Zu diesem Zweck wurden insbesondere die Anforderungen an die Dimensionierung der Bauzonen verschärft; überdimensionierte Bauzonen sollten reduziert und Neueinzonungen strengeren Voraussetzungen unterstellt werden.[100] Auf die Instrumente zur Umsetzung der Ziele wird im nachfolgenden Kapitel vertieft eingegangen.

---

[95] REBSAMEN, 2021, S. 88–95.
[96] GRIFFEL, 2021, S. 19 REBSAMEN, 2021, S. 94; BFS, Arealstatistik, 2019, S. 6–8; WÜST PARTNER AG, 2018, S.8.
[97] REBSAMEN, 2021, S. 93 und 106–107.
[98] BÜCHEL, 2024, S. 11; ARE, Raumentwicklungsbericht 2005, S. 66 und 89.
[99] BÜCHEL, 2024, S. 11–12; GRIFFEL, 2021, S. 8–10; Botschaft Revision RPG 2012, BBl 2010 1049–1050.
[100] BÜCHEL, 2024, S. 12–13; Botschaft Revision RPG 2012, BBl 2010 1049, S. 1050 und 1056–1057; REBSAMEN, 2021, S. 117–118.

2.2.2.3 Instrumente zur Umsetzung der Ziele von RPG 1

Richtplanung (Art. 8 und 8a RPG)

Mit der RPG-Revision wurden die Anforderungen an die kantonalen Richtpläne wesentlich erweitert. Diese müssen seither die angestrebte räumliche Entwicklung des Kantons festlegen und insbesondere aufzeigen, wie eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen erreicht werden soll (Art. 8 und 8a RPG). Das Siedlungsgebiet hat sich an der erwarteten Entwicklung der nächsten 20–25 Jahre zu orientieren und stellt den langfristigen Rahmen für die Festlegung der Bauzonen dar. Zudem ist die Abstimmung von Siedlung und Verkehr sowie die Dimensionierung der Bauzonen sicherzustellen.[101]

Die konkrete Ausgestaltung der planerischen Massnahmen bleibt dabei den Kantonen überlassen. Damit kommt dem Richtplan eine zentrale Steuerungsfunktion für die Umsetzung der Siedlungsentwicklung nach innen zu.[102]

Bauzonendimensionierung (Art. 15 RPG)

Die Dimensionierung der Bauzonen richtet sich nach Art. 15 RPG.[103] Danach sind Bauzonen auf den voraussichtlichen Bedarf der nächsten 15 Jahre zu beschränken. Überdimensionierte Bauzonen sind zu reduzieren, während Neueinzonungen nur zulässig sind, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind.[104]

Diese Vorgaben sollen die Ausdehnung der Bauzonen begrenzen und die bauliche Entwicklung auf das bestehende Siedlungsgebiet konzentrieren.[105]

Baulandmobilisierung (Art. 15a RPG)

Art. 15a RPG verpflichtet die Kantone, geeignete Massnahmen zur Mobilisierung ungenügend genutzter Bauzonen zu treffen. Damit soll insbesondere die Nutzung bestehender Bauzonen verbessert und verhindert werden, dass ausgewiesenes Bauland trotz bestehendem Baulandbedarf ungenutzt bleibt. Hierzu gehören insbesondere bodenrechtliche Instrumente wie Landumlegungen sowie gesetzliche Grundlagen für Baupflichten.[106]

---

[101] BÜCHEL, 2024, S. 13; GRIFFEL, 2021, S. 39; REBSAMEN, 2021, S. 122; TSCHANNEN, Praxiskomm. RPG, RSI, 2019, Art. 8a N 1–5, ausführlich zu den einzelnen Pflichtthemen N 6–24.
[102] TSCHANNEN, Praxiskomm. RPG, RSI, 2019, Art. 8a N 3–5.
[103] REBSAMEN, 2021, S. 122–123.
[104] REBSAMEN, 2021, S. 121–124, 132–134; GRIFFEL, 2021, S. 40.
[105] ARE/ZH, Leitfaden Siedlungsentwicklung nach innen, 2015, S. 1.
[106] BÜCHEL, 2024, S. 16–17; ausführlich vgl. REBSAMEN, 2021, S. 173–194.

Ergänzend sieht Art. 5 Abs. 1bis RPG einen Mehrwertausgleich bei Einzonungen vor. Dieser dient neben der Verteilungsgerechtigkeit auch der Mobilisierung von Bauland und soll spekulativen Anreizen entgegenwirken.[107]

2.2.3 Umsetzung der Vorgaben zur Siedlungsentwicklung nach innen im Kanton Zürich

2.2.3.1 Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich

Das Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich (PBG) bildet das kantonale Ausführungsrecht zum RPG. Es regelt insbesondere die Richt- und Nutzungsplanung sowie das Baubewilligungsverfahren und konkretisiert damit die bundesrechtlichen Vorgaben für die Siedlungsentwicklung nach innen.[108]

Nach dem Scheitern einer umfassenden PBG-Revision im Jahr 2016 wurde auf eine Gesamtrevision verzichtet. Seither wird das PBG durch punktuelle Teilrevisionen weiterentwickelt, mit denen auch einzelne Vorgaben zur Siedlungsentwicklung nach innen umgesetzt wurden.[109]

2.2.3.2 Kantonaler Richtplan

Der Zürcher Richtplan besteht aus den Teilrichtplänen «Siedlung und Landschaft», «Verkehr», «Versorgung» sowie «öffentliche Bauten und Anlagen». Für die Siedlungsentwicklung nach innen kommt dem Teilrichtplan «Siedlung und Landschaft» zentrale Bedeutung zu.[110] Er legt unter anderem das langfristig benötigte Siedlungs- und Bauentwicklungsgebiet für die nächsten 20–25 Jahre fest und bestimmt auch die anzustrebende bauliche Dichte.[111]

Die Kantone hatten nach Art. 38a Abs. 1 RPG ihre Richtpläne innerhalb von fünf Jahren (bis 30. April 2019) nach Inkrafttreten der RPG-Revision an die Anforderungen von Art. 8 und 8a RPG anzupassen.[112] Der Kanton Zürich verabschiedete am 18. März 2014 einen totalrevidierten kantonalen Richtplan, der am 29. April 2015 vom Bundesrat genehmigt wurde.[113] Im Richtplan sind insbesondere das Raumordnungskonzept mit den

---

[107] BÜCHEL, 2024, S. 17–18; Botschaft Revision RPG 2012, S. 1060–1061.
[108] GRIFFEL, 2021, S. 12–17; §§ 1, 18–32, 36 ff., 45, 309 ff. PBG.
[109] GRIFFEL, 2021, S. 12–17; bspw. Erleichterungen und Vereinfachungen für das Bauen im Bestand: https://www.zh.ch/de/news-uebersicht/medienmitteilungen/2025/09/aufstockung-anbau-dachgeschossausbau-erleichterungen-und-vereinfachungen-fuer-das-bauen-im-bestand.html (besucht am 16.08.2026).
[110] GRIFFEL, 2021, S. 42–43; §§ 21–26 PBG.
[111] GRIFFEL, 2021, S. 42; vgl. §§ 21–22 und 30 Abs. 3 PBG.
[112] GRIFFEL, 2021, S. 35.
[113] GRIFFEL, 2021, S. 41.

verschiedenen Handlungsräumen sowie – für die Siedlung – die Strategie zur Weiterentwicklung festgelegt.[114]

Gemäss § 47 PBG dürfen Bauzonen nur innerhalb des im Richtplan festgelegten Siedlungsgebiets ausgeschieden werden. Da dieses nicht parzellenscharf abgegrenzt ist, verbleibt den Gemeinden bei der Nutzungsplanung ein erheblicher planerischer Gestaltungsspielraum.[115]

2.2.3.3 Mehrwertausgleichsgesetz (MAG) und Mehrwertausgleichsverordnung (MAV)

Der Kanton Zürich setzte die bundesrechtliche Verpflichtung aus Art. 5 RPG, erhebliche planungsbedingte Vorteile angemessen auszugleichen mit dem am 1. Januar 2021 in Kraft getretenen Mehrwertausgleichsgesetz (MAG)[116] und der dazugehörigen Mehrwertausgleichsverordnung (MAV)[117] um. Das MAG unterscheidet zwischen dem kantonalen Mehrwertausgleich bei Einzonungen (20 %) und dem kommunalen Ausgleich bei Um- und Aufzonungen (bis zu 40 %).[118]

2.2.3.4 Regionale und kommunale Richtplanung sowie Nutzungsplanung

Die Umsetzung der Vorgaben zur Siedlungsentwicklung nach innen auf Ebene der regionalen Richtplanung durch die regionalen Planungsverbände sowie auf Ebene allfälliger kommunaler Richtpläne und der Nutzungsplanung durch die Gemeinden.[119] Diese wird zusammen mit der Abstimmung mit dem Ortsbildschutz am Beispiel der Stadt Zürich in Kapitel 3.1.1 dargestellt.

2.2.4 Herausforderungen der Innenentwicklung

Die Umsetzung der Siedlungsentwicklung nach innen ist mit verschiedenen planerischen, rechtlichen und tatsächlichen Herausforderungen verbunden.

Zu den planerischen Herausforderungen zählt insbesondere die qualitätsvolle Umsetzung der baulichen Verdichtung. Zusätzlicher Wohn- und Arbeitsraum ist mit den Anforderungen an Freiräume, Grünflächen, Erschliessung und Verkehr in Einklang zu bringen. Die

---

[114] Kantonaler Richtplan Zürich (Stand 11. März 2024), Text, S. 3–4; Kap. 1, insb. 1.3, 2.
[115] GRIFFEL, 2021, S. 43–44.
[116] LS 700.9.
[117] LS 700.91.
[118] GRIFFEL, 2021, S. 16–17; https://www.zh.ch/de/planen-bauen/raumplanung/mehrwertausgleich.html (besucht am 31.07.2026).
[119] Kantonaler Richtplan Zürich (Stand 11. März 2024), Text, S. 3, Kap. 2.1–2.2.

Innenentwicklung erfordert daher eine sorgfältige Abstimmung der unterschiedlichen Nutzungsansprüche.[120]

Zu den tatsächlichen Herausforderungen gehören insbesondere kleinteilige Parzellenstrukturen sowie eine Vielzahl betroffener Grundeigentümer. Gerade in bestehenden Siedlungsgebieten erschweren unterschiedliche Eigentumsverhältnisse und Nutzungsinteressen die Mobilisierung innerer Nutzungsreserven.[121]

Schliesslich setzt eine erfolgreiche Siedlungsentwicklung nach innen eine breite gesellschaftliche Akzeptanz voraus. Die Bereitschaft, Verdichtungsprojekte zu unterstützen, hängt wesentlich von deren qualitativer Ausgestaltung und der Berücksichtigung der Interessen der betroffenen Bevölkerung ab.[122]

Das Spannungsverhältnis zwischen der Siedlungsentwicklung nach innen und dem Ortsbildschutz bildet eine besondere rechtliche Herausforderung und wird im nachfolgenden Kapitel 3 vertieft untersucht.

3. Zielkonflikt von Ortsbildschutz und Siedlungsentwicklung nach innen am Beispiel der Stadt Zürich

3.1 Ausgangslage in der Stadt Zürich

3.1.1 Die Stadt Zürich im Fokus der Siedlungsentwicklung nach innen

Als attraktive Wohn- und Arbeitsstadt mit begrenzten Flächenreserven verfolgt die Stadt Zürich seit Jahren eine konsequente Strategie der Siedlungsentwicklung nach innen. In den vergangenen Jahrzehnten erfolgte die bauliche Entwicklung vor allem durch die Umnutzung ehemaliger Industrie- und Gewerbeareale. Diese Entwicklungsmöglichkeiten sind heute weitgehend ausgeschöpft. Künftige Verdichtungspotenziale liegen deshalb zunehmend innerhalb des bestehenden Siedlungsgebiets, wo die vorhandenen baulichen Reserven im Sinne einer qualitätsvollen Innenentwicklung genutzt werden sollen.[123]

Der Druck zur Innenentwicklung wird durch die anhaltende Wohnungsknappheit in der Stadt Zürich zusätzlich verstärkt. Die Leerwohnungsziffer liegt seit Jahren auf einem ausserordentlich tiefen Niveau, weshalb die Schaffung zusätzlichen Wohnraums zu den

---

[120] https://www.are.admin.ch/de/siedlungsentwicklung-nach-innen (besucht am 22.07.2026); ARE, Standbericht RPG 1, 2024, S. 6–7.
[121] WÜEST PARTNER AG, 2018, S. 38–39.
[122] REBSAMEN, 2021, S. 105–106 m.w.H.; KAUFMANN et al., 2023, Kap. 3.
[123] https://www.stadt-zuerich.ch/artikel/de/dossier/2025/umweltbericht/die-wichtigsten-treiber/raeumliche-stadtentwicklung.html (besucht am 20.07.2026).

zentralen politischen und raumplanerischen Herausforderungen der Stadt zählt.[124] Der Stadtrat reagierte darauf unter anderem mit einer Wohnstrategie, welche die Ausweitung des Wohnungsangebots, die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus sowie eine koordinierte Umsetzung der wohnungspolitischen Massnahmen bezweckt. In engem Zusammenhang damit steht auch das in der Gemeindeordnung verankerte Drittelsziel, wonach bis 2050 mindestens ein Drittel des Mietwohnungsbestands im Eigentum gemeinnütziger Wohnbauträgerschaften stehen soll. [125]

Die besondere Bedeutung der Innenentwicklung in der Stadt Zürich zeigt sich auch in den kantonalen Planungsgrundlagen. Gestützt auf das Raumordnungskonzept des kantonalen Richtplans sollen rund 80 % des prognostizierten Bevölkerungswachstums innerhalb der urbanen Stadt- und Wohnlandschaften aufgenommen werden. Rund die Hälfte dieses Wachstums entfällt auf die Stadt Zürich. Diese planerischen Zielsetzungen entsprechen der tatsächlichen Entwicklung: Seit den 1990er-Jahren verzeichnet die Stadt Zürich ein kontinuierliches Bevölkerungswachstum. Ende 2023 erreichte die Einwohnerzahl mit 447'082 einen neuen Höchststand. Gemäss den kantonalen Bevölkerungsprognosen könnten bis 2040 rund 520'000 Personen innerhalb der Stadtgrenzen leben. Gleichzeitig wird mit einem weiteren Anstieg der Zahl der Arbeitsplätze gerechnet. Da eine Erweiterung der Bauzonen aufgrund der Vorgaben zur Siedlungsentwicklung nach innen grundsätzlich nicht in Betracht kommt, kann der zusätzliche Wohn- und Arbeitsraumbedarf weitgehend nur durch eine qualitätsvolle Verdichtung innerhalb des bestehenden Siedlungsgebiets gedeckt werden. Damit besteht in der Stadt Zürich ein besonders hoher Druck zur Schaffung zusätzlichen Wohnraums.[126]

---

[124] https://www.zh.ch/de/planen-bauen/raumplanung/immobilienmarkt/leerwohnungen.html (besucht am 28.06.2026); https://www.stadt-zuerich.ch/artikel/de/stadt-der-zukunft/bevoelkerungsbefragung.html (besucht am 28.06.2026).

[125] Programm Wohnen 2026, Kap. 2.

[126] https://www.stadt-zuerich.ch/site/umweltbericht/de/index/treiber/stadtentwicklung.html (besucht am 01.05.2026).

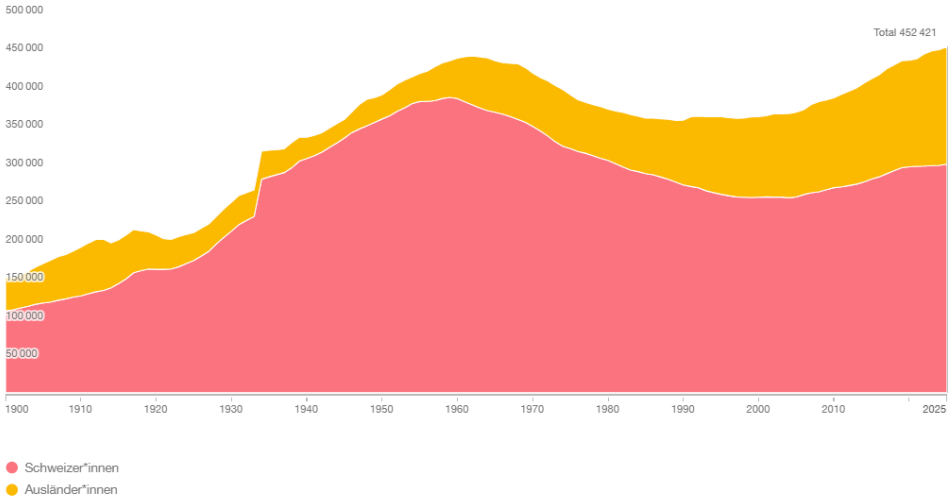


Abbildung 2: Bevölkerungsentwicklung der Stadt Zürich (Grafik: Statistik Stadt Zürich)[127]

Die wohnungs- und wachstumspolitischen Ziele werden räumlich insbesondere über die Instrumente der Raumplanung umgesetzt. Der regionale und kommunale Richtplan sowie die Bau- und Zonenordnung legen dabei die planerischen Rahmenbedingungen für die Siedlungsentwicklung nach innen fest. Darauf wird im Kapitel 3.2 weiter eingegangen.

3.1.2 Besondere Betroffenheit der Stadt Zürich durch das ISOS

Rund 75 % des städtischen Siedlungsgebiets liegen innerhalb eines ISOS-Perimeters; davon unterstehen rund 60 % den strengen Erhaltungszielen A, B oder a (vgl. Abbildungen 3 und 4). Erfasst sind dabei nicht nur die historischen Altstadtquartiere, sondern auch zahlreiche Gebiete im Westen, Norden und Nordosten der Stadt, darunter Altstetten, Zürich West, Oerlikon und Schwamendingen. Diese Gebiete weisen zugleich ein erhebliches Verdichtungspotenzial auf und sind im kommunalen Richtplan als Gebiete für eine bauliche Verdichtung ausgewiesen (vgl. Abbildung 5).[128]

[127] https://www.stadt-zuerich.ch/de/politik-und-verwaltung/statistik-und-daten/daten/bevoelkerung/bestand-und-entwicklung/aktuelle-bevoelkerung-und-entwicklung.html (besucht am 14.07.2026).
[128] AFS/AFB, Leitfaden Direktanwendung ISOS, 2026, S. 7; https://www.stadt-zuerich.ch/de/planen-und-bauen/stadtplanung/isos.html#isos_in_der_stadtzuerich (besucht am 01.05.2026).

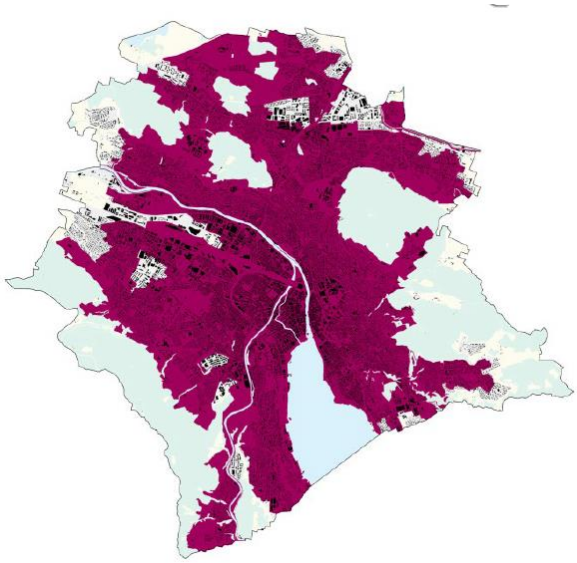


Abbildung 3: Rund 75 % des städtischen Siedlungsgebiets sind vom ISOS erfasst (rot) (Grafik: Amt für Städtebau).[129]

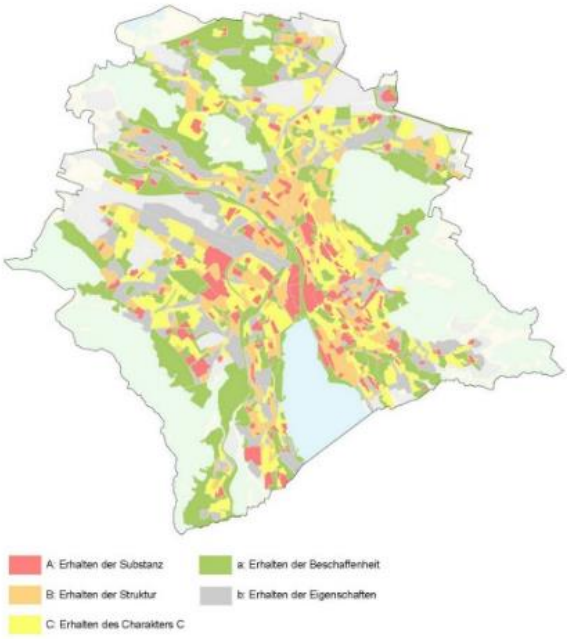


Abbildung 4: Überblick über die ISOS-Gebiete in Zürich nach Kategorien (Grafik: Amt für Städtebau)

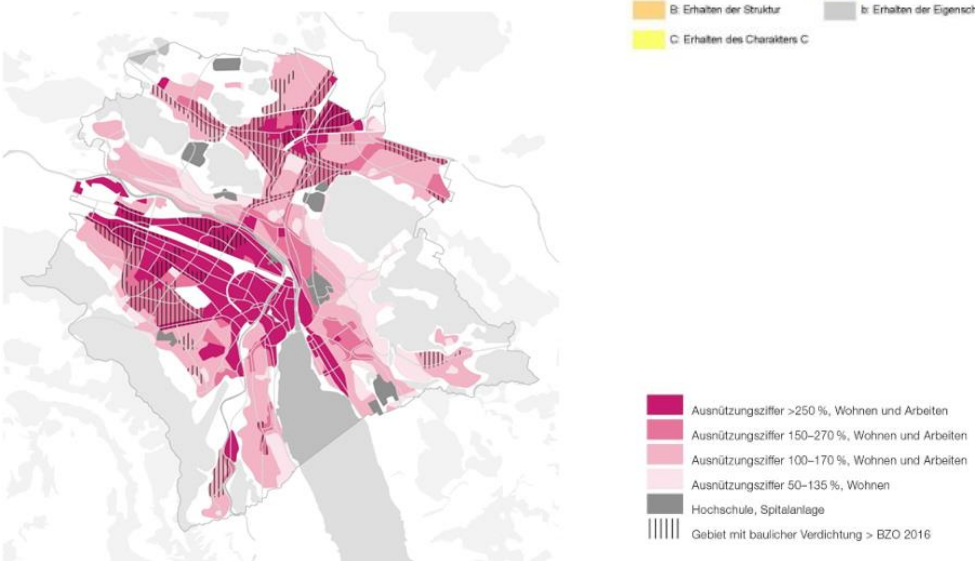


Abbildung 5: Konzeptkarte bauliche Dichte gemäss Kommunalem Richtplan SLöBA (Grafik: Amt für Städtebau)[130]

[129] AFS/AFB, Leitfaden Direktanwendung ISOS, 2026, S. 7
[130] Kommunaler Richtplan SLöBA, Text, Kap. 3.1.2.

Diese räumliche Überlagerung führt dazu, dass das Interesse am Schutz des Ortsbildes und das Interesse an einer qualitätsvollen Siedlungsentwicklung nach innen besonders häufig am selben Standort aufeinandertreffen; während der kommunale Richtplan in zahlreichen dieser Gebiete eine bauliche Verdichtung vorsieht, sind gleichzeitig die Erhaltungsziele des ISOS zu berücksichtigen. Die Stadt Zürich steht damit vor der Herausforderung, die angestrebte Verdichtung mit den bundesrechtlichen Anforderungen des Ortsbildschutzes in Einklang zu bringen.[131]

Hinzu kommt, dass weite Teile des Stadtgebiets im Gewässerschutzbereich Au liegen, in welchem der Grundwasserspiegel teilweise nahe an der Oberfläche verläuft (vgl. Abbildung 6). Grössere Neu- und Verdichtungsprojekte erfordern regelmässig den Bau von Untergeschossen oder Tiefgaragen und damit Eingriffe in den Grundwasserträger. Soweit hierfür eine gewässerschutzrechtliche Bewilligung erforderlich ist, liegt eine Bundesaufgabe im Sinne von Art. 2 NHG vor, sodass das ISOS im konkreten Verfahren unmittelbar zur Anwendung gelangt – ein von GABATHULER als «paradox» kritisierter Wertungswiderspruch (vgl. Kapitel 2.1.6.3).[132]

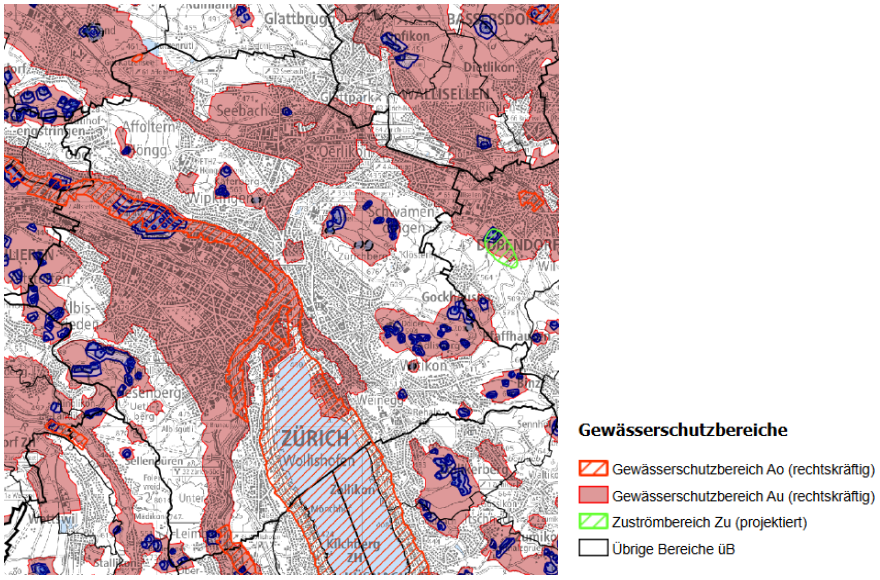


Abbildung 6: Auszug Gewässerschutzbereiche Au (Grafik: https//maps.zh.ch / Stadt Zürich)

Exemplarisch zeigt dies ein Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich zum Umbau einer geschützten Scheune im Knonaueramt: Das Verwaltungsgericht hielt fest,

[131] STEINER, 2025, Rz 187–220; PRADER, 2025, S. 12–13.
[132] STEINER, 2025, Rz 220; PRADER, 2025, S. 12–13; GABATHULER, 2025, S 157–159; vgl. auch SAPUTELLI & ZÜRCHER, 2024, S. 8–9, die vertreten, dass ein unmittelbarer Sachzusammenhang etwa bei einer blossen gewässerschutzrechtlichen Ausnahmebewilligung fehle, da sich die Bundesaufgabe in der Erteilung dieser Bewilligung erschöpfe.

dass bereits der Bau einer Tiefgarage aufgrund des Eingriffs in den Grundwasserträger eine Bundesaufgabe auslösen kann.[133] Obwohl der gewässerschutzrechtlich relevante Eingriff keinen unmittelbaren Bezug zum Ortsbildschutz aufweist, sind die Erhaltungsziele des ISOS aufgrund der dadurch ausgelösten Bundesaufgabe im Baubewilligungsverfahren unmittelbar zu berücksichtigen.[134]

Die Kombination aus der hohen Dichte an ISOS-Perimetern und den geologischen Verhältnissen im Stadtgebiet führt dazu, dass bei Verdichtungsprojekten vergleichsweise häufig Bundesaufgaben vorliegen. Bei einer schwerwiegenden Beeinträchtigung kann dies eine qualifizierte Interessenabwägung nach Art. 6 Abs. 2 NHG erforderlich machen (vgl. Kapitel 2.1.5.3).[135]

3.2 Abstimmung von Ortsbildschutz und Siedlungsentwicklung nach innen in der Zürcher Raumplanung

3.2.1 Planerische Abstimmung auf Richt- und Nutzungsplanungsebene

Die planerische Abstimmung zwischen den Anliegen des Ortsbildschutzes und der Siedlungsentwicklung nach innen erfolgt nach der Konzeption des Raumplanungsgesetzes grundsätzlich im Richt- und Nutzungsplanungsverfahren (vgl. Kapitel 2.1.6.2). Der Kanton und die Stadt Zürich setzen diesen Grundsatz um, indem sie die Erhaltungsziele des ISOS bereits auf den verschiedenen Planungsebenen berücksichtigen und mit den Zielen einer qualitätsvollen Siedlungsentwicklung nach innen abstimmen.

Der kantonale Richtplan enthält behördenverbindliche Vorgaben zur Abstimmung von Ortsbildschutz und Siedlungsentwicklung nach innen. Er verpflichtet die Regionen und Gemeinden, den Erhaltungszielen des ISOS im Rahmen ihrer Richt- und Nutzungsplanung Rechnung zu tragen und gleichzeitig die Potenziale einer qualitätsvollen Siedlungsentwicklung nach innen auszuschöpfen.[136]

Darauf aufbauend konkretisiert der regionale Richtplan der Stadt Zürich die Anforderungen an eine differenzierte bauliche Verdichtung unter Berücksichtigung des historischen Charakters der Quartiere.[137] Der kommunale Richtplan Siedlung, Landschaft, öffentliche

---

[133] PRADER, 2025, S. 12–13; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 3. Juli 2025, VB.2024.00449.
[134] PRADER, 2025, S. 12–13.
[135] STEINER, 2025, Rz 220.
[136] STEINER, 2025, Rz 208–210; Kantonaler Richtplan Zürich (Stand 11. März 2024), Text, Kap. 2.4.2–2.4.3.
[137] vgl. Beschluss des Regierungsrats vom 21. Juni 2017, RRB 576/2017; Regionaler Richtplan (Stand: 7. März 2023), Text, Kap. 2.2.1.

Bauten und Anlagen (SLöBA)[138] weist die Gebiete mit zusätzlichem Verdichtungspotenzial aus. Bei deren Festlegung wurden unter anderem die Siedlungsstruktur, der Ortsbildschutz, die Denkmalpflege, die Erschliessung, das Stadtklima sowie das Erneuerungspotenzial des Gebäudeparks berücksichtigt. Die dabei vorgenommene Abwägung der Anliegen des Ortsbildschutzes mit den weiteren für die Festlegung relevanten Interessen wird im Grundlagenbericht «Ortsbildschutz» dokumentiert.[139]

Die Rechtsprechung verlangt, dass die Erhaltungsziele des ISOS sachgerecht und einzelfallbezogen in die nutzungsplanerische Interessenabwägung einbezogen werden (vgl. Kapitel 2.1.6.2).

Die geltende Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich entstand zu einem Zeitpunkt, als die Stadt noch nicht im ISOS erfasst war. Die Erhaltungsziele des im Jahr 2016 aufgenommenen Inventareintrags konnten daher bei ihrem Erlass noch nicht berücksichtigt werden.[140] Im Rahmen der laufenden Totalrevision der Bau- und Zonenordnung werden die bestehenden Nutzungsfestlegungen deshalb erstmals systematisch daraufhin überprüft, ob sie den Erhaltungszielen des ISOS und den heutigen Entwicklungszielen der Stadt entsprechen.[141] Dabei werden die Inventarziele den kommunalen Entwicklungszielen gegenübergestellt und im Rahmen einer raumplanerischen Interessenabwägung gewichtet. Wo die bestehende Nutzungsplanung den Erhaltungszielen nicht genügt, werden planerische Anpassungen vorgenommen; umgekehrt kann die bestehende Nutzungsordnung beibehalten werden, wenn überwiegende Entwicklungsinteressen dafür sprechen. Je nach Ergebnis der Interessenabwägung sind insbesondere neue Kernzonen, Quartiererhaltungszonen oder Planungszonen vorgesehen. Die Methodik und die Ergebnisse dieser Interessenabwägung werden im Erläuterungsbericht nach Art. 47 RPV sowie in der Beilage «Interessenabwägung Ortsbildschutz» dokumentiert.[142]

Die Stadt Zürich verfolgt damit das Ziel, die Anliegen des Ortsbildschutzes bereits im Rahmen der Richt- und Nutzungsplanung möglichst umfassend mit den Zielen einer qualitätsvollen Siedlungsentwicklung nach innen abzustimmen.[143]

---

[138] Festsetzung durch den Gemeinderat am 10. April 2021, in Kraft seit 14. Juli 2022.
[139] Kommunaler Richtplan Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen (Stand 27. August 2022), Kap. 2.1 und 2.2; Grundlagenbericht Ortsbildschutz, 2018, S. 8; zum Ganzen STEINER, 2025, Rz 211–217.
[140] Erläuterungsbericht BZO-Revision, 2026, Kap. 1.1, 4.8, insb. 4.8.2.1 und 4.8.6.1.
[141] Erläuterungsbericht BZO-Revision, 2026, Kap. 4.8.2.4.
[142] Erläuterungsbericht BZO-Revision, 2026, Kap. 4.8.2, 4.8.5.1; Grundlagenbericht Ortsbildschutz, 2018, S. 7–8; STEINER, 2025, Rz 267; Medienmitteilung BZO 2026, 2026.
[143] https://www.stadt-zuerich.ch/de/planen-und-bauen/stadtplanung/bau-zonenordnung/revision.html (besucht am 18.06.2026), Erläuterungsbericht BZO-Revision, 2026, Kap. 4.8.2.5, 4. Spiegelstrich.

Die Berücksichtigung des ISOS beschränkt sich im Übrigen nicht auf die Richt- und Nutzungsplanung. Die Stadt Zürich bezieht dessen Erhaltungsziele auch in Sondernutzungsplanungen sowie verschiedene qualitätssichernde Verfahren ein, um die Anforderungen des Ortsbildschutzes auch bei der konkreten Ausgestaltung grösserer Entwicklungs- und Verdichtungsprojekte angemessen zu berücksichtigen.[144]

3.2.2 Grenzen der planerischen Abstimmung: Direktanwendung des ISOS

Der grundlegende Zielkonflikt zwischen Ortsbildschutz und Siedlungsentwicklung nach innen liegt im gegenläufigen Verhältnis der beiden Anliegen zu baulicher Veränderung: Die Siedlungsentwicklung nach innen setzt grundsätzlich voraus, dass das bestehende Siedlungsgebiet weiterentwickelt und baulich verändert wird. Dies kann etwa durch Ersatzneubauten, Aufstockungen, Anbauten, Umnutzungen oder eine intensivere Ausnutzung bestehender Grundstücke erfolgen. Der Ortsbildschutz verfolgt demgegenüber das Ziel, die charakteristischen räumlichen Strukturen und die erhaltenswerten Qualitäten bestehender Ortsbilder zu bewahren. Was aus Sicht der Innenentwicklung als erforderliche Weiterentwicklung des bestehenden Siedlungsraums erscheint, kann aus Sicht des Ortsbildschutzes gerade eine unerwünschte Veränderung der zu erhaltenden Siedlungsstruktur darstellen. Besonders akzentuiert wird dieser Konflikt bei Objekten mit hohem Erhaltungsziel. [145]

Der Zielkonflikt kann auf Ebene der Richt- und Nutzungsplanung grundsätzlich im Rahmen einer umfassenden und stufengerechten Interessenabwägung bewältigt werden. Zwischen den raumplanungsrechtlichen Planungszielen und -grundsätzen besteht grundsätzlich kein hierarchischer Vorrang. Die planerische Interessenabwägung ermöglicht insbesondere eine räumliche Differenzierung: Während in besonders empfindlichen Gebieten eine weitgehende Erhaltung angezeigt sein kann, können an anderen Standorten bauliche Veränderungen und eine stärkere Verdichtung zugelassen werden. Auf diese Weise werden die betroffenen Erhaltungs- und Entwicklungsinteressen standortbezogen gewichtet.[146]

Diese planerische Abstimmung ersetzt jedoch bei Vorliegen einer Bundesaufgabe nicht die projektbezogene Beurteilung nach Art. 6 NHG. Die planerischen Festlegungen bleiben für die Beurteilung des konkreten Vorhabens von Bedeutung und bilden den

---

[144] https://www.stadt-zuerich.ch/de/planen-und-bauen/stadtplanung/isos.html#isos_in_der_stadtzuerich.
[145] Vgl. auch BERZ, 2018, S. 5–13; STEINER, 2025, Rz 157–159; VLP-ASPAN, Arbeitshilfe, 2018, S. 2.
[146] STEINER, 2025, Rz 71–76; JEANNERAT & MOOR, Praxiskomm. RPG, RSI, 2019, Art. 17 N 7; HEER, 2019b, S. 204–207; TSCHANNEN, Praxiskomm. RPG, RSI, 2019, Art. 2 N 22; VLP-ASPAN, Arbeitshilfe, 2018, S. 18–19; ARE, Bericht ISOS und Verdichtung, 2016, Kap. 6.2.

räumlichen und planerischen Rahmen für die angestrebte Siedlungsentwicklung. Sie nehmen die bundesrechtlich erforderliche Prüfung jedoch nicht abschliessend vorweg, da bei einem schweren Eingriff sowie Vorliegen einer Bundesaufgabe die Schutzziele des ISOS unmittelbar zu berücksichtigen sind (vgl. Kapitel 2.1.5.3 und 2.1.6.3).[147]

Darin liegt eine wesentliche Grenze der planerischen Abstimmung: Eine planerisch vorgesehene Verdichtung schafft keine abschliessende Gewähr dafür, dass ein konkretes Vorhaben im späteren Baubewilligungsverfahren in der vorgesehenen Form realisiert werden kann. Bei Vorliegen einer Bundesaufgabe kann die projektbezogene Beurteilung nach Art. 6 NHG dazu führen, dass ein Vorhaben angepasst oder – wenn ein schwerwiegender Eingriff nicht durch ein nationales Interesse gerechtfertigt werden kann – nicht bewilligt werden kann.[148]

Für die Stadt Zürich ist diese Konstellation von besonderer Bedeutung, da Verdichtungsprojekte aufgrund der hohen Dichte an ISOS-Perimetern und der besonderen räumlichen Verhältnisse vergleichsweise häufig mit einer Bundesaufgabe verbunden sein können (vgl. Kapitel 3.1.2).

Welche Bedeutung der Siedlungsentwicklung nach innen in dieser qualifizierten Interessenabwägung zukommt, ist daher entscheidend für die Frage, ob planerisch vorgesehene Verdichtungsvorhaben trotz der unmittelbaren Anwendung des ISOS verwirklicht werden können. Im nachfolgenden Kapitel ist deshalb zu untersuchen, ob und unter welchen Voraussetzungen die Siedlungsentwicklung nach innen als gleich- oder höherwertiges nationales Interesse im Sinne von Art. 6 Abs. 2 NHG anerkannt werden kann.

3.3 Siedlungsentwicklung nach innen als öffentliches Interesse i.S.v. Art. 6 Abs. 2 NHG

Die Siedlungsentwicklung nach innen wird von der Rechtsprechung grundsätzlich als öffentliches Interesse von nationaler Bedeutung anerkannt. Das Bundesgericht hielt im Leitentscheid «Sarnen I» fest, dass die mit der Revision des Raumplanungsgesetzes verstärkte Siedlungsentwicklung nach innen ein Aufgabeninteresse von nationaler Bedeutung darstellt. Damit bestätigte es, dass die Innenentwicklung im Rahmen von Art. 6 Abs. 2 NHG grundsätzlich geeignet ist, den ungeschmälerten Erhalt eines Inventarobjekts zu überwiegen, sofern die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind.[149]

---

[147] STEINER, 2025, Rz 183–204, 229.
[148] STEINER, 2025, Rz 183–204, 229; PRADER, 2025, S. 12 f.
[149] STEINER, 2025, Rz 173; Urteil des Bundesgerichts vom 21. März 2017, 1C_118/2016, E. 6.

Die Anerkennung der nationalen Bedeutung erfolgt jedoch zweistufig: Zunächst ist festzustellen, ob die mit dem Vorhaben verfolgte staatliche Aufgabe als solche von nationaler Bedeutung ist (generelles Aufgabeninteresse). Darunter ist das übergeordnete öffentliche Interesse an der Erfüllung der jeweiligen staatlichen Aufgabe zu verstehen. Bei der Siedlungsentwicklung nach innen besteht dieses Aufgabeninteresse in der haushälterischen Nutzung des Bodens und der damit verbundenen Förderung einer qualitätsvollen Innenentwicklung. In einem zweiten Schritt ist zu prüfen, ob auch das konkrete Vorhaben ein hinreichend gewichtiges Eingriffsinteresse begründet, also in hinreichendem Mass zur Verwirklichung dieses nationalen Aufgabeninteresses beiträgt (konkretes Eingriffsinteresse). Die nationale Bedeutung der Siedlungsentwicklung nach innen bedeutet somit nicht, dass jedes einzelne Verdichtungsprojekt bereits ein gleich- oder höherwertiges nationales Interesse darstellt.[150] TSCHANNEN & MÖSCHING bezeichnen diese Unterscheidung zwischen Aufgaben- und Eingriffsinteresse als eine «doppelte Verifizierung».[151]

Dieser Differenzierung ist auch das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich gefolgt. Es hielt fest, dass sich aus allgemeinen Aussagen des kantonalen oder regionalen Richtplans allein noch nicht ableiten lasse, weshalb gerade an einem bestimmten Standort ein überwiegendes Interesse an einer baulichen Verdichtung bestehen soll. Massgebend sei vielmehr, ob sich das konkrete Vorhaben als hinreichende Konkretisierung des allgemeinen Aufgabeninteresses qualifizieren lasse.[152]

Gerade hierin liegt die praktische Schwierigkeit. Während sich das öffentliche Interesse an der Siedlungsentwicklung nach innen ohne Weiteres auf nationaler Ebene verorten lässt, fehlt es häufig an einer hinreichend konkreten räumlichen Zuordnung des entsprechenden Eingriffsinteresses. Dies erschwert es, im Rahmen der qualifizierten und vorstrukturierten Interessenabwägung nach Art. 6 Abs. 2 NHG darzutun, weshalb einem konkreten Verdichtungsprojekt ein gleich- oder höherwertiges nationales Interesse zukommen soll.[153]

Nach der von STEINER vertretenen Auffassung sollte sich ein solches Eingriffsinteresse aus der kommunalen Richt- und Nutzungsplanung ableiten lassen. Diese beruhe auf einer umfassenden, stufengerechten Interessenabwägung und konkretisiere das allgemeine Aufgabeninteresse der Siedlungsentwicklung nach innen bereits räumlich (vgl. auch

[150] STEINER, 2025, Rz 174–177; Urteil des Bundesgerichts vom 7. November 2023, 1C_327/2022, E. 4.5.1.
[151] TSCHANNEN & MÖSCHING, 2012, S. 23.
[152] Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 3. Dezember 2020, VB.2020.00363, E. 5.2.
[153] STEINER, 2025, Rz 165–176.

Kapitel 4.4).[154] Gleichwohl hat das Bundesgericht konkrete Verdichtungsvorhaben bislang regelmässig nicht als öffentliche Eingriffsinteressen von nationaler Bedeutung anerkannt.[155]

3.4 Praktische Auswirkungen des Zielkonflikts

Der dargestellte Zielkonflikt zeigt sich auch in den praktischen Abläufen der Planung und Realisierung von Verdichtungsprojekten.

Die Berücksichtigung des ISOS kann zusätzliche fachliche und rechtliche Abklärungen erfordern. Bei einer möglichen erheblichen Beeinträchtigung eines ISOS-Ortsbildes oder bei grundsätzlichen Fragen kann insbesondere ein Gutachten der ENHK und/oder EKD erforderlich werden. Solche zusätzlichen Abklärungen erhöhen den Verfahrensaufwand und können zu einer Verlängerung der Verfahren führen.[156] Im Ergebnis kann die Direktanwendung des ISOS dazu führen, dass ein Bauvorhaben angepasst oder – im schlimmsten Fall – nicht umgesetzt werden kann (vgl. Kapitel 2.1.5.3 und 2.1.6). Der damit verbundene zusätzliche Zeitaufwand ist dabei nur einer von mehreren Faktoren, die zu den insgesamt langen Bewilligungs- und Rechtsmittelverfahren beitragen.

Neben den zusätzlichen Prüfungen im Zusammenhang mit dem ISOS können auch Einsprachen[157] und Rechtsmittel aus Gründen des Ortsbildschutzes die Realisierung von Verdichtungsprojekten erschweren. Eine im Rahmen des Aktionsplanes Wohnungsknappheit des Bundes durchgeführte Befragung von Wohnungsproduzenten, Baujuristen sowie Planungs- und Bewilligungsexperten zeigt, dass ISOS bzw. Ortsbildschutz zu den häufigsten Einsprachegründen gegen grössere Wohnbauprojekte zählen (vgl. Abbildung 7). Die Autoren weisen zudem darauf hin, dass selbst aufwändige Qualitätssicherungsverfahren Einsprachen nicht verhindern und empfehlen, die dabei vorgenommenen planerischen Interessenabwägungen in späteren Verfahren stärker zu berücksichtigen.[158]

Einsprachen und Rechtsmittel gegen Verdichtungsprojekte sind allerdings nicht auf den Ortsbildschutz beschränkt. Bauvorhaben innerhalb bestehender Siedlungsgebiete berühren regelmässig die Interessen benachbarter Grundeigentümer oder der betroffenen Quartier- bzw. Ortsbevölkerung und können deshalb zu Einsprachen und

---

[154] STEINER, 2025, Rz 227–228 und 268–269.
[155] STEINER, 2025, Rz 229.
[156] PRADER, 2025, S. 12–13.
[157] Im Kanton Zürich besteht im Baubewilligungsverfahren keine Einsprachemöglichkeit; entsprechende Rechtsmittel werden als Rekurs erhoben. Zur Vereinfachung wird nachfolgend einheitlich der Begriff «Einsprache» verwendet.
[158] BWO, Aktionsplan Wohnungsknappheit, 2024, Kap. 5/B; HUSER et al., 2025, Kap. 2.4.2 lit. d, Kap. 3.2.1–3.2.2; vgl. auch die Medienmitteilung RR/ZH, Wohnungsknappheit, 2025.

Rechtsmittelverfahren führen. Auffällig ist dabei das sogenannte NIMBY-Phänomen («Not In My Backyard»), wonach sich Anwohnerinnen und Anwohner häufig gegen die Ausschöpfung des planerisch zulässigen Nutzungspotenzials in ihrer unmittelbaren Umgebung zur Wehr setzen. Eine im Kanton Zürich durchgeführte Bevölkerungsbefragung bestätigt, dass gegenüber einer baulichen Verdichtung im eigenen Quartier erhebliche Vorbehalte bestehen.[159]

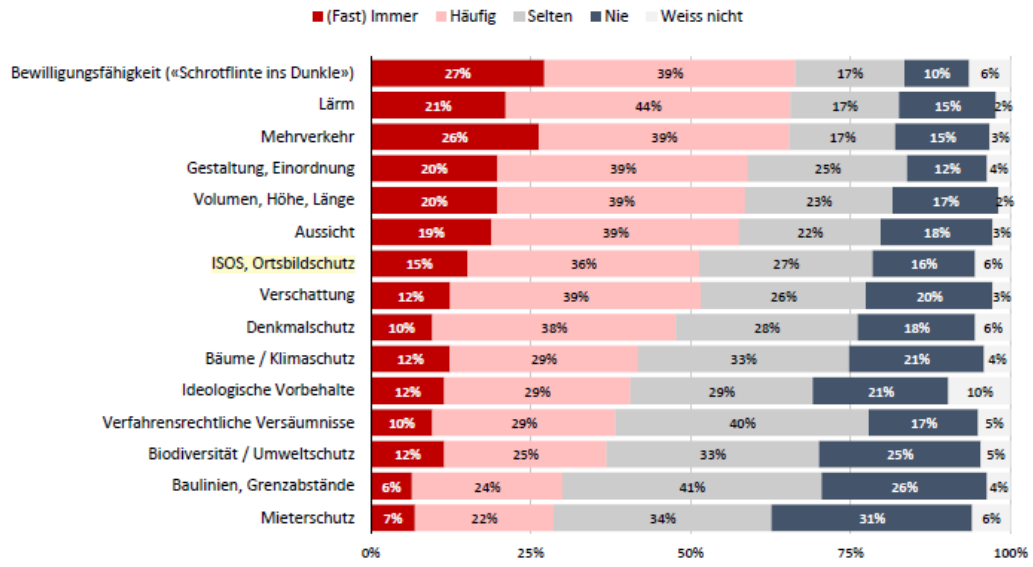


Abbildung 7: Begründungen für die Verzögerung bzw. Verhinderung von Wohnbauprojekten (Grafik: Dr. Christian Brütsch und Dr. Joëlle Zimmerli)[160]

Diese Befunde sind allerdings nicht dahingehend zu verstehen, dass Verzögerungen oder das Scheitern von Bauvorhaben allein auf das ISOS oder den Ortsbildschutz zurückzuführen wären. Der Bundesrat weist in einem aktuellen Bericht auf weitere strukturelle Ursachen langer Planungs- und Baubewilligungsverfahren hin, insbesondere auf die Komplexität des materiellen Rechts sowie organisatorische und verfahrensbezogene Herausforderungen.[161] Die vorstehenden Befunde verdeutlichen jedoch den zeitlichen Kontext, in dem zusätzliche Prüfungen des Ortsbildschutzes, Gutachterverfahren sowie Einsprachen und Rechtsmittel auf die Realisierung von Bauvorhaben treffen.

Lange Bewilligungs- und Rechtsmittelverfahren gelten heute als ein wesentlicher Faktor für die rückläufige Wohnbautätigkeit, insbesondere in städtischen Zentren und

[159] AMSTUTZ, 2025, S. 78 (Kernaussage 1), S. 80–82; ARE/ZH, Akzeptanz der Dichte, 2014.
[160] HUSER et al., 2025, Kap. 3.2.1.
[161] BR, Bericht Verfahrensbeschleunigung, 2026, Kap. 3.3.

Agglomerationen.[162] Vor diesem Hintergrund relativieren die neueren Erkenntnisse die von VEDOLIN im Jahr 2018 vertretene Auffassung, wonach das ISOS keinen massgeblichen Einfluss auf die Bautätigkeit habe.[163] Die praktische Bedeutung des ISOS liegt damit nicht nur in der materiellen Begrenzung möglicher Verdichtungsmassnahmen, sondern auch in den zusätzlichen verfahrensbezogenen Anforderungen, die mit seiner Berücksichtigung verbunden sein können.

Welche praktischen Folgen sich daraus bei einer unmittelbaren Anwendung des ISOS ergeben, zeigt sich besonders deutlich in der Stadt Zürich und wird im folgenden Kapitel untersucht.

3.5 Auswirkungen der ISOS-Direktanwendung in der Stadt Zürich

3.5.1 Auswirkungen auf Planungs- und Baubewilligungsverfahren

Die unmittelbare Anwendung des ISOS hat auch für die Stadt Zürich Auswirkungen auf den Ablauf und Dauer des Baubewilligungsverfahrens. Die praktische Relevanz zeigt sich auch in den Fallzahlen. Allein im Jahr 2025 prüfte der Kanton Zürich rund 400 Baugesuche auf eine mögliche unmittelbare Anwendung des ISOS, wovon rund 300 Vorhaben die Stadt Zürich betrafen.[164] Die durchschnittliche Verfahrensdauer für Baubewilligungen in der Stadt Zürich hat sich zwischen 2010 und 2023 um 136 % auf rund 330 Tage erhöht. Diese Entwicklung ist allerdings nicht allein auf die Anwendung des ISOS zurückzuführen, wie in Kapitel 3.5 dargelegt wurde.[165]

Für die Stadt Zürich haben die mit der Direktanwendung verbundenen zusätzlichen Verfahrensschritte vor dem Hintergrund der grossflächigen Überlagerung von ISOS-Perimetern, Verdichtungspotenzialen und Gewässerschutzbereichen besondere praktische Bedeutung (vgl. Kapitel 3.1.2). Für Bauherrschaften, Investoren und die Stadt Zürich kann dies erheblichen zusätzlichen Planungs- und Verfahrensaufwand sowie Unsicherheiten hinsichtlich der Realisierbarkeit des Vorhabens mit sich bringen und im ungünstigsten Fall zu vergeblichen Aufwendungen führen.

---

[162] AMSTUTZ, 2025, S. 78 (Kernaussage 1); BRÜTSCH & ZIMMERLI, 2025, Kap. 3; vgl. auch die Äusserung des Zürcher Stadtrates in STRB 1944/2025.
[163] VEDOLIN, 2018, Kap. 8.3; S. 80–82.
[164] PRADER, 2025, S. 12–13.
[165] Medienmitteilung der Zürcher Kantonalbank vom 18. April 2023 (https://www.zkb.ch/de/ueber-uns/medien/medienmitteilungen/2023/immobilien-aktuell-april-2023.html (besucht am 25.06.2026).

3.5.2 Beispiele aus der Stadtzürcher Praxis

Wie sich diese Auswirkungen konkret auf die Planung und Realisierung von Verdichtungsprojekten auswirken können, zeigen die nachfolgenden Beispiele aus der Stadtzürcher Praxis. Sie veranschaulichen, wie die Erhaltungsziele des ISOS bereits die Planung konkreter Bauprojekte und im weiteren Verlauf auch das Baubewilligungsverfahren beeinflussen können und welche Spannungsfelder sich daraus für die Siedlungsentwicklung nach innen ergeben.

Bereits auf planerischer Ebene zeigt sich, dass die Berücksichtigung der Erhaltungsziele des ISOS erhebliche Auswirkungen auf die Möglichkeiten der Siedlungsentwicklung nach innen haben kann. Ein Beispiel bildet ein im kommunalen Richtplan als Verdichtungsgebiet bezeichnetes Areal in Zürich-Altstetten, das nach seiner Festlegung als Verdichtungsgebiet mit dem ISOS-Erhaltungsziel A erfasst wurde. Eigentümerin ist die Stadt Zürich. Gemäss einer Potenzialanalyse des Amts für Hochbauten der Stadt Zürich[166] reduziert sich das mögliche Wohnbaupotenzial infolge der Berücksichtigung der ISOS-Erhaltungsziele von rund 208 auf 138 Wohnungen beziehungsweise von Wohnraum für rund 431 auf 247 Personen. Dies, obwohl die kommunale Denkmalpflege die Siedlung nicht als schutzwürdig beurteilt hat. Der Fall verdeutlicht, dass die bundesrechtlichen Erhaltungsziele des ISOS bereits im Rahmen der Planung erhebliche Auswirkungen auf die Verdichtungsmöglichkeiten entfalten können.[167]

Ein ähnlicher Zielkonflikt besteht bei der Siedlung Herrlig der Allgemeinen Baugenossenschaft Zürich (ABZ), ebenfalls in Zürich-Altstetten. Die Siedlung weist erhebliche Ausnützungsreserven auf und soll mittel- bis langfristig verdichtet werden. Eine gemeinsam von der ABZ sowie mehreren städtischen Fachstellen erarbeitete städtebauliche Studie gelangt zum Schluss, dass die angestrebte deutliche Erhöhung der baulichen Dichte umfassende bauliche Transformationen voraussetzt und damit mit den ISOS-Erhaltungszielen in Spannung steht. Gleichzeitig hält die Studie fest, dass dem öffentlichen Interesse an der Siedlungsentwicklung nach innen in diesem Gebiet Vorrang einzuräumen sei. Dies verdeutlicht, dass der Konflikt zwischen Ortsbildschutz und Verdichtungsinteressen

[166] Die Stadt Zürich ist bei der eigenen Planung als Gemeinwesen an die Selbstbindung nach § 204 PBG i.V.m. § 1 NHV gebunden und hat die Anliegen des Ortsbildschutzes auch bei der Festlegung und Umsetzung eigener Entwicklungsprojekte zu berücksichtigen. Vgl. hierzu Urteil des Bundesgerichts vom 28. April 2020, 1C_386/2019, E. 5.3.2.

[167] Die zugrunde liegenden Informationen stammen aus nicht öffentlichen Unterlagen bzw. vertraulichen Auskünften. Deshalb können hierzu keine konkreten Quellen angegeben werden.

bereits von privaten Bauherrschaften bei der Planung von Bauvorhaben berücksichtigt wird.[168]

Ein weiteres Beispiel bildet die Gründersiedlung Dreispitz der gemeinnützigen ASIG Wohngenossenschaft (Arbeiter-Siedlungs-Genossenschaft) in Zürich-Schwamendingen. Die geplante Erneuerung und Verdichtung der Siedlung löste aufgrund der vorgesehenen Tiefgaragen eine Bundesaufgabe aus. Obwohl das Projekt über Jahre vorbereitet, in einem privaten Gestaltungsplan planerisch abgestimmt und dieser nach vorgängiger Prüfung durch das Amt für Raumentwicklung (ARE) kantonal genehmigt worden war, dauerte allein das Baubewilligungsverfahren der ersten Bauetappe aufgrund der Auseinandersetzung mit der unmittelbaren Anwendung des ISOS rund zwei Jahre. Der Fall verdeutlicht, dass auch ein rechtskräftiger Gestaltungsplan die unmittelbare Anwendung des ISOS im Baubewilligungsverfahren nicht ausschliesst und dass die projektbezogene bundesrechtliche Prüfung zu erheblichen Verzögerungen führt.[169]

Ein weiteres Beispiel ist das geplante Ersatzneubauprojekt Brunaupark. Das Bauvorhaben grenzt an die im ISOS mit Erhaltungsziel A erfasste Siedlung «Im Laubegg» an und löste aufgrund der erforderlichen gewässerschutzrechtlichen Ausnahmebewilligung eine vertiefte Prüfung nach Art. 6 NHG aus. Das Verwaltungsgericht hob die Baubewilligung unter anderem auf, weil es die Berücksichtigung des ISOS sowie das Fehlen eines Gutachtens der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission als rechtsfehlerhaft erachtete. Das Bundesgericht verneinte später hingegen eine erhebliche Beeinträchtigung des geschützten Ortsbildes und hielt fest, dass ein Gutachten der ENHK oder EKD nicht erforderlich gewesen sei. Es beanstandete, dass das Verwaltungsgericht die Baubewilligung allein wegen dieses vermeintlichen Verfahrensmangels aufgehoben hatte. Der Fall verdeutlicht exemplarisch, dass die Frage ob ein Gutachten einzuholen ist, zu mehrinstanzlichen Verfahren und erheblichen Verzögerungen bei der Realisierung grosser Wohnbauprojekte führen kann.[170]

Die dargestellten Beispiele zeigen, dass die Planung und Realisierung grösserer Wohnbauprojekte in Zürich aufgrund des Ortsbildschutzes mit zusätzlichen rechtlichen und planerischen Anforderungen sowie Unsicherheiten verbunden sein kann. Auch ein mit

---

[168] PLANPARTNER AG, 2021, Kap. 2.2.
[169] Medienmitteilung Direktanwendung ISOS, 2024.
[170] Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 21. Dezember 2023, VB.2023.00209; Urteil des Bundesgerichts vom 13. März 2026, 1C_235/2024 und 1C_243/2024, E. 4.3.1–4.3.3 (das Bundesgericht wies die Beschwerde der Stadt Zürich und der Bauherrschaft deshalb ab, weil die vom Verwaltungsgericht beanstandeten Mängel der Umgebungsgestaltung nicht durch Nebenbestimmungen der Baubewilligung geheilt werden konnten).

dem Kanton abgestimmter Gestaltungsplan schliesst nicht aus, dass im späteren Baubewilligungsverfahren aufgrund einer Bundesaufgabe eine zusätzliche projektbezogene Prüfung nach dem NHG erforderlich wird.

3.6 Kritik aus Lehre und Praxis

Die in den vorangegangenen Kapiteln dargestellten Rechtswirkungen des ISOS und ihre bundesgerichtliche Konkretisierung werden in Lehre und Praxis teilweise kritisch beurteilt. Im Zentrum stehen insbesondere die unmittelbare Anwendung des ISOS bei Bundesaufgaben, ihr Verhältnis zur raumplanerischen Interessenabwägung sowie die bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Berücksichtigung des ISOS ausserhalb von Bundesaufgaben.

Hinsichtlich der Direktanwendung wird insbesondere beanstandet, dass die im Raumplanungsrecht vorgesehene Abstimmung der Interessen durch die projektbezogene bundesrechtliche Interessenabwägung im Baubewilligungsverfahren relativiert werden kann. Nach einem Teil der Lehre schwächt dies die Steuerungswirkung der Richt- und Nutzungsplanung, insbesondere in Gebieten mit planerisch vorgesehenen Verdichtungen.[171] STEINER sieht in der heutigen Ausgestaltung der ISOS-Direktanwendung eine Belastung der kommunalen Nutzungsplanung und eine Beeinträchtigung ihrer Steuerungswirkung.[172]

Damit verbunden sind Verzögerungen und eine Beeinträchtigung der Rechts- und Planungssicherheit.[173] Kritisiert wird insbesondere, dass die qualifizierte Interessenabwägung nach Art. 6 Abs. 2 NHG erst im konkreten Bewilligungsverfahren zum Tragen kommen kann, obwohl die betroffenen Interessen bereits auf Planungsebene berücksichtigt wurden. Dadurch kann die Vorhersehbarkeit der Realisierung planerisch abgestützter Bauvorhaben beeinträchtigt werden.[174]

KARLEN äussert darüber hinaus verfassungsrechtliche Bedenken gegen die unmittelbare Rechtsverbindlichkeit der ISOS-Erhaltungsziele bei Bundesaufgaben. Er thematisiert

---

[171] STEINER, 2025, Rz 231–246; KARLEN, 2023, S. 125–129; SAPUTELLI & ZÜRCHER, 2024, S. 10–11.
[172] STEINER, 2025, Rz 231–246.
[173] Z.B. Wohnbaugenossenschaften Schweiz, Regionalverband Zürich: https://www.wbg-zh.ch/politik/isos-direktanwendung-inventar-schuetzenswerter-ortsbilder-schweiz/ (besucht am 23.08.2026) und Schweizerischer Baumeisterverband: https://baumeister.swiss/isos-feigenblatt-fuer-baublockade/ (besucht am 23.08.2026).
[174] STEINER, 2025, Rz 231–246¸ KARLEN, 2023, S. 125–129.

insbesondere Fragen des Eigentumsschutzes und der gesetzlichen Grundlage nach Art. 36 BV.[175]

Im Hinblick auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Berücksichtigung des ISOS ausserhalb von Bundesaufgaben sieht ein Teil der Lehre darin eine faktisch eigentümerverbindliche Vorwirkung des ISOS bereits vor dessen Umsetzung im kantonalen oder kommunalen Recht. Dies schränke den Handlungsspielraum der Planungsbehörden ein und stehe einer offenen und gleichrangigen Interessenabwägung zwischen den verschiedenen Planungszielen entgegen.[176]

Die Kritik bildet zusammen mit den politischen Debatten (vgl. Kapitel 4.1) den Hintergrund für die aktuellen Bestrebungen zur Präzisierung und Vereinfachung der Anwendung des ISOS, die im folgenden Kapitel untersucht werden.

4. Aktuelle Massnahmen auf Zürcher Stadt- und Kantonsebene sowie Bundesebene zur Präzisierung und Vereinfachung der Anwendung von ISOS

4.1 Politische Debatte

Die Stadt selbst hat diese Problematik bereits 2024 öffentlich als gravierend bezeichnet. In einer Medienmitteilung vom 26. Juni 2024 hielt sie fest, dass durch die Direktanwendung des ISOS zahlreiche Bauprojekte – darunter auch Vorhaben des gemeinnützigen Wohnungsbaus – verzögert oder verhindert würden.[177] Die NZZ berichtete unter Berufung auf die Stadt Zürich, rund 50 Grossprojekte mit insgesamt etwa 4000 Wohnungen seien aufgrund der Rechtswirkungen des ISOS verzögert oder blockiert worden.[178] Die Problematik wurde demnach auch medial aufgegriffen.[179]

Die Stadt Zürich sowie der Regierungsrat des Kantons Zürich forderten den Bund auf, die Voraussetzungen der Direktanwendung des ISOS bei Bundesaufgaben zu überprüfen beziehungsweise gesetzlich zu präzisieren.[180] Demgegenüber relativierte der Schweizer Heimatschutz das Ausmass der Problematik und bezeichnete die Einschränkungen durch die ISOS-Direktanwendung als stark überbewertet. Nennenswerte Einschränkungen

[175] KARLEN, 2023, S. 123–124.
[176] KARLEN, 2023, S. 125–129; WALDMANN & HÄNNI, 2006, Art. 1 N 53.
[177] Medienmitteilung Direktanwendung ISOS, 2024.
[178] HUDEC, 2026.
[179] vgl. auch JANKOVSKY, 2024, S. 9; METZLER, 2024.
[180] Medienmitteilung Direktanwendung ISOS, 2024; Medienmitteilung RR/ZH, Wohnungsknappheit, 2025.

bestünden nach seiner Auffassung nur in Gebieten mit besonders strengem Schutz, von denen gesamtschweizerisch rund 3 % der Gebäude betroffen seien.[181]

Auf Bundesebene mündete die Debatte zunächst in verschiedenen parlamentarischen Vorstössen, welche eine Präzisierung beziehungsweise Relativierung der Rechtswirkungen des ISOS zugunsten der Siedlungsentwicklung nach innen anstrebten. Hervorzuheben sind insbesondere die parlamentarischen Initiativen Rutz («Verdichtung ermöglichen. Widersprüche und Zielkonflikte aufgrund des ISOS ausschliessen», 17.525) und Egloff («Verdichtung ermöglichen. Beim ISOS Schwerpunkte setzen», 17.526). Beide Vorstösse zielten darauf ab, die Berücksichtigung des ISOS im Interesse der Siedlungsentwicklung nach innen einzuschränken beziehungsweise dessen Auswirkungen auf Verdichtungsprojekte zu reduzieren.[182]

Vor diesem Hintergrund wurden auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene verschiedene Massnahmen ergriffen, welche nachfolgend dargestellt werden.

4.2 Delegation der Erstbeurteilung vom Kanton an die Stadt Zürich bei der ISOS-Direktanwendung

4.2.1 Neue Zuständigkeit der Stadt für die Erstbeurteilung

Die Beurteilung, ob ein Bauvorhaben die Erhaltungsziele des ISOS erheblich beeinträchtigen kann (sogenannte Erstbeurteilung), obliegt gemäss NHG grundsätzlich der zuständigen kantonalen Fachstelle (Art. 7 Abs. 1 i.V.m. Art. 25 Abs. 2 NHG).

Im Kanton Zürich nahm das Amt für Raumentwicklung (ARE/ZH), das für den Vollzug im Bereich Heimatschutz und Denkmalpflege zuständig ist, diese Aufgabe wahr.[183] Konnte eine erhebliche Beeinträchtigung nicht ausgeschlossen werden, hatte das ARE ein Gutachten der ENHK und/oder EKD einzuholen (Art. 7 Abs. 2 i.V.m. Art. 25 Abs. 2 NHG; vgl. Kapitel 2.1.5.3).

Mit der Vorlage Nr. 6002 vom 15. Januar 2025 beantragt der Regierungsrat beim Kantonsrat eine Teilrevision der Kantonalen Natur- und Heimatschutzverordnung (KNHV)[184]. Der Kantonsrat genehmigte die Änderung am 2. Juni 2025. Mit dem neu eingefügten § 3a Abs. 2 KNHV wurde die Grundlage geschaffen, die Zuständigkeit für

---

[181] JANKOVSKY, 2024, S. 9; METZLER, 2024; HUDEC, 2026.
[182] Vgl. zu den zu den Parlamentarischen Initiativen 17.525 (NR Gregor Rutz) und 17.526 (NR Hans Egloff) AEMISEGGER & BÜHLMANN, 2019.
[183] § 2a Abs. 1 KNHV RR/ZH; Vorlage Nr. 6002, 2025, Kap. D.
[184] LS 702.11.

die ISOS-Beurteilung auf Gesuch einer Stadt oder Gemeinde an diese zu delegieren. Die Teilrevision trat am 1. August 2025 in Kraft.[185]

Ziel der Neuregelung ist es, die fachliche Erstbeurteilung und das kommunale Baubewilligungsverfahren auf derselben Verwaltungsebene zu bündeln. Nach Auffassung des Regierungsrats führt diese organisatorische Zusammenführung zu einer Vereinfachung und Beschleunigung der Verfahren, indem Doppelspurigkeiten zwischen kantonaler Fachstelle und kommunaler Baubewilligungsbehörde vermieden werden. Mit der Delegation entfällt die bisher erforderliche Mitwirkung der kantonalen Fachstelle bei der fachlichen Erstbeurteilung. Da die Stadt Bauherrschaften vielfach bereits vor Einreichung eines Baugesuchs im Rahmen der Bauberatung zu den Anforderungen des ISOS berät, können mögliche Konflikte frühzeitig erkannt und Projekte entsprechend angepasst werden. Nach Angaben des Stadtrates betrifft dies jährlich rund 500 Baugesuche.[186]

Für die Stadt Zürich kommt dieser Gesetzesänderung besondere Bedeutung zu. Wie bereits dargelegt, wird die Direktanwendung des ISOS aufgrund der weitgehenden Überlagerung von ISOS-Perimetern und Gewässerschutzgebiet vergleichsweise häufig ausgelöst (vgl. Kapitel 3.5). Nach Einschätzung des Stadtrats führen die damit verbundenen fachlichen Abklärungen regelmässig zu erheblichen Verzögerungen der Baubewilligungsverfahren. Diese sollen durch die Delegation der Erstbeurteilung zumindest auf städtischer Ebene abgemildert werden.[187]

4.2.2 Voraussetzungen der Delegation sowie Zuständigkeiten und Ablauf innerhalb der Stadt Zürich

Die Delegation der Fachstellenfunktion erfolgt auf Gesuch einer Gemeinde durch Verfügung der Baudirektion. Voraussetzung ist, dass die Gemeinde nachweist, über eine verwaltungsinterne Behörde mit der erforderlichen Fachkompetenz und Erfahrung zu verfügen, um eine bundesrechtskonforme Erstbeurteilung vornehmen zu können. Zudem ist die delegierte Gemeinde verpflichtet, der Baudirektion jährlich Bericht über die Wahrnehmung der übertragenen Aufgabe zu erstatten (§ 3a Abs. 2 KNHV).

Innerhalb der Stadt Zürich wird die delegierte Fachstellenfunktion durch das Amt für Städtebau im Hochbaudepartement (HBD) wahrgenommen. Die fachliche Erstbeurteilung obliegt – abhängig vom Schwerpunkt des jeweiligen Bauvorhabens – dem

[185] STRB Nr. 1944/2025, S. 1.
[186] STRB Nr. 1944/2025, S. 3.
[187] STRB Nr. 1944/2025, S. 1.

Fachbereich Denkmalpflege oder dem Fachbereich Architektur.[188] Beide Fachbereiche verfügen gemäss Stadtrat über langjährige Erfahrung in der Beurteilung ortsbildrelevanter Bauvorhaben. Der Fachbereich Denkmalpflege beurteilt bereits seit 2002 Bauvorhaben im Inventar der schutzwürdigen Ortsbilder von überkommunaler Bedeutung; der Fachbereich Architektur ist insbesondere für die städtebauliche und gestalterische Einordnung nach §§ 71 und 238 PBG zuständig. Nach Auffassung des Stadtrats verfügt die Stadt Zürich damit über die nach § 3a Abs. 2 KNHV erforderliche Fachkompetenz und Erfahrung.

Seit dem 1. September 2025 nimmt die Stadt Zürich bzw. das Amt für Städtebau die delegierte Fachstellenfunktion wahr.[189] Liegt ein Bauvorhaben innerhalb eines ISOS-Perimeters und ist zugleich eine Bundesaufgabe im Sinne von Art. 2 NHG betroffen, informiert das Amt für Baubewilligungen das Amt für Städtebau. Der zuständige Fachbereich prüft, ob eine erhebliche Beeinträchtigung der Erhaltungsziele des ISOS ausgeschlossen werden kann. Die fachliche Stellungnahme des zuständigen Fachbereichs wird als Amtsgutachten in das Baubewilligungsverfahren eingebracht und dient der Bausektion als Grundlage für ihren Entscheid.[190] Ist eine erhebliche Beeinträchtigung nicht ausgeschlossen, holt das Amt für Städtebau das nach Art. 7 Abs. 2 NHG erforderliche Gutachten der ENHK und/oder EKD ein. Gestützt darauf nimmt die zuständige Bewilligungsbehörde die bundesrechtlich erforderliche Interessenabwägung nach Art. 6 NHG vor. Im übrigen Kantonsgebiet verbleibt diese Fachstellenfunktion weiterhin bei der kantonalen Fachstelle.[191]

4.2.3 Exkurs: Verfahrensrechtliche Würdigung der Delegation

4.2.3.1 Prüfungsgegenstand

Mit der Delegation der Fachstellenfunktion auf die Gemeinde stellen sich verschiedene verfahrensrechtliche Fragen. Zu prüfen ist insbesondere, ob die Delegation mit Art. 25 NHG vereinbar ist, ob die erforderliche fachliche Unabhängigkeit gewährleistet bleibt sowie welche Auswirkungen die Übertragung der Fachstellenfunktion auf die kantonale Aufsicht und den Rechtsschutz hat.

---

[188] Anhang 2, Ziffer 8.2.1 lit. e und f ROAB.
[189] Medienmitteilung Delegation Erstbeurteilung, 2025.
[190] § 318 PBG i.V.m. Art. 31 Abs. 1 und Art. 33 Abs. 1 ROAB.
[191] Zum Ganzen STRB Nr. 1944/2025, S. 2.

4.2.3.2 Rechtlicher Rahmen

Art. 25 Abs. 2 NHG verpflichtet die Kantone, Fachstellen für den Naturschutz, den Heimatschutz und die Denkmalpflege zu bezeichnen. Nach Art. 46 Abs. 3 BV belässt der Bund den Kantonen möglichst grosse Gestaltungsfreiheit bei der Umsetzung des Bundesrechts; diese umfasst grundsätzlich auch die organisatorische Ausgestaltung des Vollzugs, sofern das Bundesrecht keine abschliessende Regelung trifft. Art. 25 Abs. 2 NHG schreibt zwar die Bezeichnung einer Fachstelle vor, legt jedoch weder eine bestimmte Behördenstufe noch eine bestimmte Organisationsform fest. Demnach lässt Art. 25 Abs. 2 NHG hinsichtlich ihrer organisatorischen Ausgestaltung einen erheblichen Gestaltungsspielraum.[192]

Von diesem Gestaltungsspielraum hat der Kanton Zürich mit § 3a Abs. 2 KNHV Gebrauch gemacht. Danach kann die Baudirektion die Fachstellenfunktion auf Gesuch einer Gemeinde deren zuständiger Behörde übertragen, sofern diese über die erforderliche fachliche Kompetenz verfügt. Zudem ist die delegierte Gemeinde verpflichtet, der Baudirektion jährlich Bericht über die Wahrnehmung der übertragenen Aufgabe zu erstatten.[193] Damit verbleibt die delegierte Gemeinde der kantonalen Aufsicht unterstellt.[194]

Die Übertragung der Fachstellenfunktion auf die Stadt Zürich bewegt sich damit grundsätzlich innerhalb des den Kantonen eingeräumten organisatorischen Gestaltungsspielraums.

4.2.3.3 Unabhängigkeit der fachlichen Beurteilung

Mit der Delegation fallen die fachliche Erstbeurteilung und der Baubewilligungsentscheid auf dieselbe Verwaltungsebene. Dadurch könnte sich ein Spannungsverhältnis zwischen der unabhängigen Wahrnehmung der Fachstellenfunktion und den planerischen Interessen der Gemeinde ergeben, die als Baubewilligungsbehörde zugleich an der inneren Verdichtung interessiert ist.

Dieses Spannungsverhältnis wird dadurch abgeschwächt, dass die fachliche Erstbeurteilung innerhalb der Stadt Zürich organisatorisch dem Amt für Städtebau und nicht der Bewilligungsbehörde zugeordnet ist. Die zuständigen Fachbereiche erstellen ihre fachlichen Stellungnahmen als Amtsgutachten, welche die Grundlage für den Entscheid der

---

[192] Vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 16. Juni 2025, 1C_31/2023, E. 4.1, wonach Art. 24f NHG die Vollzugskompetenz grundsätzlich den Kantonen überträgt und diesen bei der organisatorischen Ausgestaltung des Vollzugs einen erheblichen Gestaltungsspielraum belässt; vgl. auch Art. 97 Abs. 2 KV/ZH.
[193] Vorlage Nr. 6002, Kap. B.
[194] Vgl. auch Art. 94 KV/ZH, § 163 Gemeindegesetz (GG), LS 131.1; JAAG & RÜSSLI, 2019, § 28 N 2801–2804.

zuständigen Bewilligungsbehörde beziehungsweise – bei geschützten oder inventarisierten Objekten von kommunaler Bedeutung – des Stadtrats bilden. Dadurch besteht eine funktionale Trennung zwischen fachlicher Beurteilung und Entscheid, auch wenn keine vollständige institutionelle Unabhängigkeit erreicht wird, da Fachstelle und Bewilligungsbehörde derselben Stadtverwaltung angehören.

Zusätzlich wird dieses Spannungsverhältnis dadurch begrenzt, dass bei einer nicht ausschliessbaren erheblichen Beeinträchtigung der Erhaltungsziele des ISOS nach Art. 7 Abs. 2 NHG zwingend ein Gutachten der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) oder der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege (EKD) einzuholen ist. Unterbliebe die Einholung eines gesetzlich erforderlichen Gutachtens zu Unrecht, läge ein Verfahrensfehler vor, der eine gerichtliche Überprüfung und gegebenenfalls eine Aufhebung oder Neubeurteilung des Entscheids zur Folge haben könnte. Dies würde dem mit der Delegation verfolgten Ziel der Verfahrensvereinfachung zuwiderlaufen.

4.2.3.4 Aufsicht und Rechtsschutz

Mit der Delegation der Fachstellenfunktion geht zwar die Zuständigkeit für die fachliche Erstbeurteilung auf die Gemeinde über; dem Kanton verbleibt jedoch die Aufsicht über den Vollzug der delegierten Aufgabe. Zur Sicherstellung der kantonalen Aufsicht sieht § 3a Abs. 2 KNHV eine jährliche Berichterstattungspflicht der delegierten Gemeinde gegenüber der Baudirektion vor. Die Berichterstattung dient dem Kanton dazu, sich einen Überblick über den Vollzug der delegierten Fachstellenfunktion zu verschaffen und allfällige Mängel zu erkennen.

Die Berichterstattungspflicht stellt indessen lediglich ein nachträgliches Aufsichtsinstrument dar. Ein unmittelbares Weisungs- oder Eingriffsrecht der Baudirektion in ein hängiges Baubewilligungsverfahren sieht § 3a Abs. 2 KNHV nicht vor. Dies schliesst jedoch nicht aus, dass der Kanton bei systematischen oder schwerwiegenden Vollzugsmängeln im Rahmen seiner allgemeinen Aufsicht über die Gemeinden einschreitet. Dass die kantonale Aufsicht unter Umständen auch unmittelbar repressiv gegenüber einer Gemeinde einschreiten kann, zeigt exemplarisch das aufsichtsrechtliche Vorgehen des Regierungsrats gegenüber der Stadt Zürich im Zusammenhang mit den Verkehrsanordnungen beim Milchbucktunnel. Der Regierungsrat ordnete mit RRB Nr. 346/2026 die

Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands an. Das Verwaltungsgericht erachtete das aufsichtsrechtliche Vorgehen des Regierungsrats unter den gegebenen Umständen als zulässig.[195]

Der Rechtsschutz der von einem Planungs- oder Bauvorhaben betroffenen Parteien bleibt von der Delegation unberührt. Die Beurteilung, ob ein Bauvorhaben die Erhaltungsziele des ISOS erheblich beeinträchtigen kann, bleibt Bestandteil des Baubewilligungsverfahrens und kann zusammen mit dem Baubewilligungsentscheid auf dem ordentlichen Rechtsmittelweg überprüft werden.

Insgesamt erscheint die Delegation der Fachstellenfunktion nach § 3a Abs. 2 KNHV m.E. mit dem bundesrechtlichen Rahmen vereinbar. Zwar wirft die Zusammenführung der fachlichen Erstbeurteilung und des Baubewilligungsverfahrens auf Gemeindeebene Fragen hinsichtlich der Unabhängigkeit der fachlichen Beurteilung auf. Die damit verbundenen Risiken werden jedoch durch die organisatorische Trennung zwischen Fachstelle und Bewilligungsbehörde, die kantonale Aufsicht über den Vollzug, die weiterhin geltende Pflicht zur Einholung eines Gutachtens der ENHK beziehungsweise EKD sowie den unverändert bestehenden Rechtsschutz begrenzt.

Ob sich die jährliche Berichterstattung auch langfristig als wirksames Aufsichtsinstrument erweist, wird die Vollzugspraxis zeigen.

4.3 Bundesebene: Massnahmen zur Präzisierung und Vereinfachung der ISOS-Anwendung

4.3.1 Ausgangslage

Auf die in Kapitel 4.1 dargestellte politische Debatte folgten auf Bundesebene verschiedene Massnahmen zur Verbesserung des Vollzugs des ISOS. In diesem Zusammenhang initiierte das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) im Frühjahr 2025 den «Runden Tisch ISOS».[196]

Der Runde Tisch stand zugleich im Kontext der Diskussion über die Wohnungsknappheit und die lange Dauer von Baubewilligungsverfahren. Dabei wurden auch die Auswirkungen des ISOS auf Planungs- und Bewilligungsverfahren thematisiert (vgl. Kapitel 3.4).[197]

---

[195] Regierungsratsbeschluss des Kantons Zürich Nr. 346/2026 vom 26. März 2026; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, vom 11. Juni 2026, VB.2026.00217, E. 4.1–4.3 und E. 6.4.2.
[196] Bericht zum «Runden Tisch ISOS», 2025, Kap. 1, 3 und 4.
[197] Bericht zum «Runden Tisch ISOS», 2025, Anhang 1, S. 23, Ziff. 1 («Das ISOS wird hauptsächlich als Verhinderungsinstrument präsentiert»).

Im Rahmen des Runden Tisches wurden verschiedene Massnahmen erarbeitet. Gestützt auf dessen Ergebnisse eröffnete der Bundesrat am 11. Februar 2026 die Vernehmlassung zu einer Teilrevision der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS) sowie der Raumplanungsverordnung (RPV). Die vorgeschlagenen Änderungen betreffen insbesondere die Einschränkung der Direktanwendung des ISOS, die Präzisierung des Ermessensspielraums von Kantonen und Gemeinden sowie die Präzisierung der Erhaltungsziele. Die Änderungen sollen die Planungs- und Bewilligungsverfahren vereinfachen und beschleunigen und die Rechtssicherheit verbessern. Die Inkraftsetzung ist für Herbst 2026 vorgesehen.[198]

4.3.2 Übersicht über die beschlossenen Massnahmen

Die sieben beschlossenen Massnahmen umfassen vier prioritäre Massnahmen auf Bundesebene, zwei Begleitmassnahmen auf Ebene der Kantone, Gemeinden, Städte und Fachverbände sowie eine nachgelagerte Massnahme. Die prioritären Massnahmen betreffen Anpassungen der VISOS und der RPV, während die Begleitmassnahmen auf eine einheitlichere Anwendung des ISOS sowie den Ausbau von Information und Beratung abzielen. Die nachgelagerte Massnahme sieht eine Klärung der Voraussetzungen vor, unter denen Projekte der Siedlungsentwicklung nach innen ein Interesse von nationaler Bedeutung im Sinne von Art. 6 Abs. 2 NHG aufweisen können.[199]

4.3.3 Massnahmen im Zusammenhang mit der Direktanwendung

Für die vorliegende Arbeit sind insbesondere drei der beschlossenen Massnahmen von Bedeutung, da sie die Direktanwendung des ISOS und die Interessenabwägung nach Art. 6 NHG unmittelbar betreffen.

Massnahme 1: Einschränkung der Direktanwendung (Art. 10 E-VISOS)

Nach geltendem Recht kann grundsätzlich jede Bundesaufgabe innerhalb eines ISOS-Perimeters die Direktanwendung des ISOS auslösen. Dies gilt auch dann, wenn die betreffende Bundesaufgabe lediglich einen technischen Teilaspekt eines Bauvorhabens betrifft und selbst keine Auswirkungen auf das Ortsbild hat (vgl. Kapitel 2.1.5.2 und 3.1.2).[200]

Der vorgeschlagene Art. 10 Abs. 1bis E-VISOS schränkt diesen Anwendungsbereich ein. Künftig soll die Direktanwendung entfallen, wenn die Bundesaufgabe ausschliesslich auf

[198] BAK, Faktenblatt ISOS-Massnahmen, 2025; Medienmitteilung BR Vernehmlassung Vereinfachung ISOS-Anwendung, 2026; E-VISOS, Ziff. III.
[199] Bericht zum «Runden Tisch ISOS», 2025, Kap. 5; BAK, Faktenblatt ISOS-Massnahmen, 2025, S. 2.
[200] Bericht zum «Runden Tisch ISOS», 2025, Kap. 4/A.

einer bundesrechtlichen Bewilligung beruht, deren Erteilung keine Beurteilung der Auswirkungen auf das Ortsbild voraussetzt und das bewilligungspflichtige Element selbst keine Auswirkungen auf das Ortsbild hat. In diesen Fällen entfällt auch die Pflicht zur Einholung eines Gutachtens der ENHK oder EKD nach Art. 7 Abs. 2 NHG.[201] Die Stadt Zürich hatte eine entsprechende Anpassung bereits 2024 gefordert.[202]

Nach dem Bericht zum «Runden Tisch ISOS» betrifft die Einschränkung insbesondere auch gewässerschutzrechtliche Ausnahmebewilligungen.[203]

Massnahme 2: Solaranlagen

Die zweite Massnahme betrifft Solaranlagen in ISOS-Gebieten. Nach dem vorgeschlagenen Art. 32b lit. b E-RPV soll die Eigenschaft als Kulturdenkmal von kantonaler oder nationaler Bedeutung künftig auf bestehende Bauten in ISOS-Gebieten mit Erhaltungsziel A beschränkt werden. Solaranlagen auf Neu- und Ersatzneubauten fallen demgegenüber nicht mehr unter diese Bestimmung. Dadurch soll verhindert werden, dass allein die Installation einer Solaranlage auf einem Neu- oder Ersatzneubau die ISOS-Direktanwendung aufgrund von Art. 18a Abs. 3 RPG auslöst.[204]

Massnahme 7: Kriterien für die nationale Bedeutung von Projekten im Wohnungsbau

Schliesslich sieht die siebte Massnahme vor, Kriterien zu erarbeiten, unter welchen Voraussetzungen Wohnbauprojekte der Siedlungsentwicklung nach innen ein nationales Interesse im Sinne von Art. 6 Abs. 2 NHG begründen können. Gleichzeitig soll geprüft werden, ob eine ausreichende Wohnraumversorgung ausdrücklich als nationales Interesse gesetzlich verankert werden soll.[205]

Inzwischen wurde diese Massnahme konkretisiert. Der Bundesrat hat im Bericht zur Verfahrensbeschleunigung vom 2. April 2026 vorgesehen, das Interesse am Wohnungsbau im Zusammenhang mit der Siedlungsentwicklung nach innen als nationales Interesse zu verankern und Kriterien für Wohnbauvorhaben von nationalem Interesse festzulegen. Entsprechende Wohnbauprojekte sollen in der Interessenabwägung stärker gewichtet werden. Damit könnte die Massnahme auch für das konkrete Eingriffsinteresse von

[201] Bericht zum «Runden Tisch ISOS», 2025, Kap. 5; das Bundesamt für Justiz wies im Rahmen der Vorkonsultation darauf hin, dass die Ausnahme eng auszulegen sei, da der bundesgerichtliche Begriff der Bundesaufgabe auf Art. 78 Abs. 2 BV beruhe.
[202] Medienmitteilung Direktanwendung ISOS, 2024.
[203] Bericht zum «Runden Tisch ISOS», 2025, Kap. 5; vgl. bereits erwähnt in: AFS/AFB, Leitfaden Direktanwendung ISOS, 2026, S. 4.
[204] E-VISOS, Anhang; Bericht zum «Runden Tisch ISOS», 2025, Kap. 5.
[205] Bericht zum «Runden Tisch ISOS», 2025, Kap. 5.

Bedeutung sein, indem das Interesse an der Realisierung eines qualifizierten Wohnbauprojekts gegenüber dem Interesse am Erhalt eines ISOS-Objekts künftig ein grösseres Gewicht erhalten könnte.[206]

Eine unmittelbare Änderung der geltenden Rechtslage ist damit jedoch noch nicht verbunden; zunächst ist die Ausarbeitung einer Vernehmlassungsvorlage bis Ende 2026 vorgesehen.[207]

4.3.4 Würdigung

Die drei Massnahmen verfolgen unterschiedliche Ansätze zur Entschärfung der mit der Direktanwendung des ISOS verbundenen Herausforderungen in der Praxis. Während die ersten beiden Massnahmen den Anwendungsbereich der Direktanwendung in bestimmten Konstellationen einschränken und dadurch eine Reduktion der betroffenen Verfahren bezwecken, zielt die siebte Massnahme darauf ab, das Interesse an bedeutenden Wohnbauprojekten im Rahmen der Siedlungsentwicklung nach innen stärker zu gewichten.

Aus rechtsstaatlicher Sicht – insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit und der Rechtssicherheit – erscheint es sachgerecht, die Direktanwendung des ISOS auf Fälle zu beschränken, in denen die betreffende Bundesaufgabe einen tatsächlichen Bezug zum Ortsbildschutz aufweist. Gerade für die Stadt Zürich dürfte die Anpassung erhebliche praktische Bedeutung erlangen. Zahlreiche Bauvorhaben lösen heute allein aufgrund bundesrechtlicher Nebenbewilligungen – insbesondere gewässerschutzrechtlicher Ausnahmebewilligungen – die Direktanwendung des ISOS aus, obwohl die betreffende Bundesaufgabe keinen Bezug zum Ortsbild aufweist (vgl. Kapitel 3.1.2). Künftig könnten solche Verfahren entfallen, wodurch sich der Verfahrensaufwand reduzieren und die Umsetzung von Bauvorhaben erleichtern dürfte.

Die siebte Massnahme setzt demgegenüber bei der Interessenabwägung an. Für die Siedlungsentwicklung nach innen ist daher von Bedeutung, unter welchen Voraussetzungen einzelne Wohnbauvorhaben als von nationalem Interesse qualifiziert werden können.

Die Massnahmen führen nicht zu einer grundlegenden Neuausrichtung des Systems. Die Direktanwendung bleibt bei Bundesaufgaben mit Bezug zum Ortsbild bestehen. Ebenso gelten die Anforderungen von Art. 6 NHG und die Gutachtenpflicht nach Art. 7 Abs. 2 NHG weiter, sofern deren Voraussetzungen erfüllt sind.

---

[206] BR, Bericht Verfahrensbeschleunigung, 2026, Kap. 4.3.1.1.
[207] BR, Bericht Verfahrensbeschleunigung, 2026.

Auch die erwartete Verfahrensbeschleunigung ist zu relativieren. Der Bundesrat weist auf verschiedene Ursachen der langen Verfahrensdauer hin (vgl. Kapitel 3.4). Zudem liegt die Ausgestaltung der Verfahren gemäss Bundesrat im Planungs- und Baurecht weitgehend in der Zuständigkeit der Kantone und eine Verfahrensbeschleunigung kann daher ohnehin nicht allein auf Bundesebene erreicht werden.[208] Die Massnahmen können daher zwar ISOS-bedingten Verfahrensaufwand reduzieren, beseitigen jedoch nicht die übrigen Ursachen langer Baubewilligungs- und Rechtsmittelverfahren.

Insgesamt ist m.E. zu erwarten, dass die vorgeschlagenen Massnahmen die Rahmenbedingungen für die Siedlungsentwicklung nach innen verbessern können. Die Einschränkung der Direktanwendung dürfte die Zahl der betroffenen Verfahren reduzieren; die stärkere Gewichtung bedeutender Wohnbauprojekte könnte darüber hinaus die Realisierung entsprechender Verdichtungsvorhaben erleichtern.

4.4 Weitergehende Reformüberlegungen

Über die vom Bundesrat vorgeschlagenen Verordnungsanpassungen hinaus werden in der Literatur weitere Reformansätze diskutiert. Teilweise würden diese eine Anpassung des NHG voraussetzen.

Ein erster Ansatz betrifft die stärkere Abstimmung zwischen Planung und Baubewilligungsverfahren. STEINER schlägt vor, einer rechtskonformen planerischen Interessenabwägung stärkere Bindungswirkung beizumessen und dadurch eine erneute umfassende Interessenabwägung nach Art. 6 NHG im Baubewilligungsverfahren zu vermeiden. Damit könnten Doppelprüfungen reduziert und die Rechts- und Planungssicherheit erhöht werden. Auch KARLEN hat in diesem Zusammenhang eine Änderung von Art. 6 NHG gefordert.[209]

Ein vergleichbarer Vorschlag wurde im Rahmen des «Runden Tisches ISOS» geprüft. Massnahme Nr. 20 sah vor, bei einer vorausgegangenen raumplanerischen Interessenabwägung nach Art. 3 RPV in der Nutzungsplanung auf die Direktanwendung im späteren Baubewilligungsverfahren zu verzichten. Der Vorschlag wurde jedoch wegen seiner weitreichenden Folgen für das Konzept der Direktanwendung des ISOS verworfen und im Übrigen als unnötig erachtet, wenn die Massnahmen 1 und 2 umgesetzt werden.[210]

---

[208] BR, Bericht Verfahrensbeschleunigung, 2026, Kap. 3.3.
[209] STEINER, 2025, Rz 227–228 und 268–269; vgl. auch ARE, Bericht ISOS und Verdichtung, 2016, Kap. 6.2.4–6.2.5; KARLEN, 2020, S. 461–462.
[210] Bericht zum «Runden Tisch ISOS», 2025, Anhang 2, Massnahme Nr. 20.

Ein weiterer Ansatz betrifft die Wirkung der ENHK- und EKD-Gutachten. FEY schlägt eine gesetzliche Präzisierung vor, welche insbesondere die freie Würdigung der Gutachten durch Behörden und Gerichte sicherstellen soll.[211]

Schliesslich schlägt GABATHULER vor, die Direktanwendung teleologisch auf Bundesaufgaben mit einem konkreten Bezug zum jeweiligen Schutzinventar zu beschränken. Dieser Ansatz entspricht inhaltlich weitgehend der nun mit Art. 10 E-VISOS vorgeschlagenen Einschränkung, würde jedoch auf Gesetzesebene ansetzen.[212]

Die weitergehenden Reformansätze zeigen, dass die Kritik an der heutigen Ausgestaltung der ISOS-Direktanwendung über die aktuell vorgeschlagenen Verordnungsänderungen hinausgeht. Insbesondere die Frage, wie stark eine vorgängige planerische Interessenabwägung für das spätere Baubewilligungsverfahren bindend sein soll, bleibt umstritten.

5. Schlussbetrachtung

5.1 Fazit und Beantwortung der Forschungsfragen

Die Untersuchung zeigt, dass das Spannungsverhältnis zwischen Ortsbildschutz und Siedlungsentwicklung nach innen zwar auf gegenläufigen Schutz- und Nutzungsinteressen beruht, seine besondere praktische Auswirkung auf Planungs- und Bauvorhaben jedoch auf die unterschiedliche Systematik des Raumplanungs- und des Natur- und Heimatschutzrechts zurückzuführen ist. Während das Raumplanungsrecht Nutzungskonflikte möglichst bereits im Richt- und Nutzungsplanverfahren im Rahmen einer stufengerechten Interessenabwägung bewältigt und dadurch Planungs- und Rechtssicherheit schaffen soll, kann die qualifizierte Interessenabwägung nach Art. 6 Abs. 2 NHG bei Vorliegen einer Bundesaufgabe zur vorgängigen planerischen Interessenabwägung hinzutreten und zu einer anderen Gewichtung der betroffenen Interessen führen.

Dies kann dazu führen, dass der Ortsbildschutz auch bei Verdichtungsprojekten in dafür vorgesehenen Siedlungsgebieten gegenüber dem Interesse an der Realisierung des konkreten Bauvorhabens überwiegt. Je nach Ergebnis der Interessenabwägung kann dies Anpassungen des Projekts, erhebliche Verzögerungen des Bewilligungsverfahrens oder im Einzelfall auch die Nichtrealisierung eines Verdichtungsvorhabens zur Folge haben.

Die Stadt Zürich ist von dieser Konstellation in besonderem Mass betroffen. Das Verdichtungsgebiete überlagern sich in weiten Teilen des Stadtgebiets mit ISOS-Perimetern,

[211] FEY, 2025, Kap. E/1/3/e.
[212] GABATHULER, 2025, S. 159.

welche rund 75 % des Siedlungsgebiets erfassen. Hinzu kommt die verbreitete Lage im Gewässerschutzbereich Au, wodurch selbst technisch bedingte Elemente eines Bauvorhabens – etwa eine Tiefgarage – aufgrund einer erforderlichen gewässerschutzrechtlichen Ausnahmebewilligung die Direktanwendung auslösen können.

In diesem Zusammenhang ist insbesondere die laufende Totalrevision der Bau- und Zonenordnung in der Stadt Zürich zu erwähnen. Sie stellt keine spezifische Reform der ISOS-Anwendung dar, sondern dient der umfassenden Überprüfung und Anpassung der Nutzungsplanung. Die systematische Berücksichtigung der ISOS-Erhaltungsziele im Rahmen dieser Revision kann jedoch dazu beitragen, den Zielkonflikt zwischen Ortsbildschutz und Siedlungsentwicklung nach innen bereits auf Planungsebene konkreter abzustimmen und damit die Grundlage für nachfolgende Verfahren zu verbessern. Demgegenüber setzen die auf Bundesebene sowie Züricher Kantons- und Stadtebene vorgesehenen Reformmassnahmen unmittelbar beim Vollzug des ISOS an.

Zur ersten Forschungsfrage ergibt die Untersuchung, dass der bundesrechtliche Ortsbildschutz die Siedlungsentwicklung nach innen in der Stadt Zürich nicht grundsätzlich verhindert, ihre konkrete Umsetzung jedoch wesentlich beeinflussen kann. Insbesondere kann die projektbezogene Interessenabwägung nach Art. 6 Abs. 2 NHG die auf Planungsebene vorgenommene Interessenabwägung im konkreten Einzelfall überlagern. Dies kann zu Projektanpassungen, Verzögerungen und im Einzelfall zur Nichtrealisierung eines Verdichtungsvorhabens führen.

Zur zweiten Forschungsfrage zeigt die Untersuchung, dass die aktuellen Reformbestrebungen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene grundsätzlich geeignet sind, die mit der Anwendung des ISOS verbundenen Verfahrens- und Anwendungsprobleme zu reduzieren und die Siedlungsentwicklung nach innen zu erleichtern. Die Delegation der fachlichen Erstbeurteilung kann die Verfahrenskoordination verbessern, die Einschränkung der Direktanwendung kann die Zahl der betroffenen Verfahren reduzieren und die geplante Qualifizierung bestimmter Wohnbauprojekte als von nationaler Bedeutung könnte das Gewicht des Eingriffsinteresses bei konkreten Verdichtungsvorhaben erhöhen. Die grundlegende Systematik des NHG bleibt davon unberührt. Einige der Massnahmen können den ISOS-bedingten Verfahrensaufwand reduzieren, soweit die Direktanwendung künftig entfällt; wo sie weiterhin zur Anwendung gelangt, bleiben die damit verbundenen Verfahrensschritte nach dem NHG hingegen bestehen.

Zur dritten Forschungsfrage ergibt die Untersuchung, dass die Delegation der fachlichen Erstbeurteilung an die Stadt Zürich grundsätzlich mit dem bundesrechtlichen Rahmen vereinbar ist und eine organisatorische Neuordnung des Vollzugs darstellt. Sie kann dazu beitragen, Doppelspurigkeiten zwischen kantonaler Fachstelle und kommunaler Bewilligungsbehörde abzubauen und die Verfahren zu vereinfachen und effizienter zu gestalten. Die Delegation verändert dabei weder die bundesrechtlichen Anforderungen noch die Zuständigkeit für den abschliessenden Bewilligungsentscheid. Insbesondere ist bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen weiterhin ein Gutachten nach Art. 7 Abs. 2 NHG einzuholen und die Interessenabwägung nach Art. 6 NHG vorzunehmen. Der Rechtsschutz der betroffenen Parteien bleibt von der Delegation unberührt; die fachliche Beurteilung kann zusammen mit dem Baubewilligungsentscheid auf dem ordentlichen Rechtsmittelweg überprüft werden.

Insgesamt zeigt sich, dass die zentrale Herausforderung in der Abstimmung zwischen der frühzeitig auf Planungsstufe vorgenommenen Interessenabwägung und der bei einer Bundesaufgabe hinzutretenden projektbezogenen Prüfung nach Art. 6 NHG liegt. Die aktuellen Reformbestrebungen setzen genau an dieser Schnittstelle an, indem sie die Verfahrenskoordination verbessern und die Anwendungsfälle der Direktanwendung einschränken, ohne dabei die materielle Systematik des NHG zu verändern. Ob und inwieweit sie den beschriebenen Zielkonflikt tatsächlich zu entschärfen vermögen, wird sich jedoch erst in der weiteren Vollzugspraxis zeigen.

5.2 Ausblick

Die Weiterentwicklung des ISOS-Vollzugs ist mit Blick auf die Siedlungsentwicklung nach innen und die Schaffung dringend benötigten Wohnraums für die Stadt Zürich von grosser Bedeutung.

Von besonderem Interesse wird zunächst die praktische Umsetzung der vorgesehenen Massnahmen sein. Dabei wird sich zeigen, ob die Massnahmen die angestrebte Vereinfachung und Beschleunigung der Verfahren sowie eine höhere Planungs- und Rechtssicherheit tatsächlich bewirken. Ebenso wird die weitere Vollzugspraxis zeigen, unter welchen Voraussetzungen sich Wohnbauvorhaben zur Siedlungsentwicklung nach innen auch bei erheblichen Beeinträchtigungen des Ortsbildschutzes im Rahmen der qualifizierten Interessenabwägung nach Art. 6 Abs. 2 NHG noch realisieren lassen.

Sollten die vorgesehenen Massnahmen den Zielkonflikt zwischen Ortsbildschutz und Siedlungsentwicklung nach innen nicht hinreichend entschärfen, stellt sich die

weitergehende Frage, ob das Verhältnis zwischen der planerischen Interessenabwägung und der projektbezogenen Beurteilung nach Art. 6 NHG einer gesetzgeberischen Anpassung bedarf. In Betracht käme dabei insbesondere, den auf Planungsebene bereits vorgenommenen Interessenabwägungen im Rahmen der nachfolgenden Prüfung nach Art. 6 NHG stärkeres Gewicht beizumessen – etwa durch eine ausdrückliche gesetzliche Anordnung, wonach eine im Richt- oder Nutzungsplanverfahren fundiert durchgeführte Interessenabwägung bei der projektbezogenen Beurteilung entsprechend zu berücksichtigen ist.

Literaturverzeichnis

AEMISEGGER H. & BÜHLMANN L. (2019). Stellungnahme zuhanden des Bundesamtes für Kultur zu den Parlamentarischen Initiativen 17.525 (NR Gregor Rutz) und 17.526 (NR Hans Egloff). O.O.: Online-Publikation.

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

AMSTUTZ K. (2025). Der Weg zur Baubewilligung – häufig zu lang, zuweilen steinig. In Stöckli H. (Hrsg.), Schweizerische Baurechtstagung 2025, …für alle, die bauen. Seit 50 Jahren, 261–283. Freiburg i.Ü.: Schulthess Juristische Medien AG.

AMT FÜR RAUMENTWICKLUNG DES KANTONS ZÜRICH (ARE/ZH) (2015). Die Siedlungsentwicklung nach innen umsetzen. Leitfaden. Zürich: Online-Publikation. (zit. ARE/ZH, Leitfaden Siedlungsentwicklung nach innen, 2015)

AMT FÜR RAUMENTWICKLUNG UND STATISTISCHES AMT DES KANTONS ZÜRICH (2014). Akzeptanz der Dichte. Zürich: Online-Publikation. (zit. ARE/ZH, Akzeptanz der Dichte, 2014)

AMT FÜR STÄDTEBAU (AFS) UND AMT FÜR BAUBEWILLIGUNGEN (AFB) der Stadt Zürich (2026). Leitfaden Direktanwendung ISOS. Zürich: Online-Publikation. (zit. Leitfaden Direktanwendung ISOS, 2026)

BERZ CH. (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.

BRÜTSCH CH. & ZIMMERLI J. (2025). Rechtsmittelsysteme im öffentlichen Baurecht. Erkenntnisse aus der Befragung von Wohnungsproduzenten, Juristen, Planern und Fachexperten. Bern: Online-Publikation.

BÜCHEL L. (2024). Massnahmen zur Baulandmobilisierung. ZStöR - Zürcher Studien zum öffentlichen Recht, Band/Nr. 297, 1–25, Zürich/Genf: Schulthess Juristische Medien AG.

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 KULTUR (BAK) (2025). Faktenblatt: Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) – Massnahmen zur Verbesserung der Anwendung. Bern: Online-Publikation. (zit. BAK, Faktenblatt ISOS-Massnahmen, 2025)

BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG (ARE) (2016). Siedlungsentwicklung nach innen. ISOS und Verdichtung. Bericht der Arbeitsgruppe. Bern: Online-Publikation. (zit. ARE, Bericht ISOS und Verdichtung, 2016)

BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG (ARE) (2024). Zehn Jahre RPG 1. Standbericht: Umsetzungsstand von RPG 1 in den Kantonen. Bern: Online-Publikation. (zit. ARE, Standbericht RPG 1, 2024)

BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG (ARE) (2005). Raumentwicklungsbericht 2005. Bern: Online-Publikation. (zit. ARE, Raumentwicklungsbericht 2005)

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

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

BUNDESAMT FÜR STATISTIK (BFS) (2019). Arealstatistik Schweiz. Erhebung der Bodennutzung und der Bodenbedeckung. Neuchâtel: Online-Publikation. (zit. BFS, Arealstatistik, 2019).

BUNDESAMT FÜR WOHNUNGSWESEN (BWO) (2024). Aktionsplan Wohnungsknappheit. Runder Tisch vom 13. Februar 2024. Bern: Online-Publikation. (zit. BWO, Aktionsplan Wohnungsknappheit, 2024)

BUNDESRAT (2026). Verfahrensbeschleunigung im Raumplanungs- und Baurecht. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 23.3640, Gmür-Schönenberger vom 12. Juni 2023, 23.3918, Müller Leo vom 16. Juni 2023, 24.3637, Caroni vom 13. Juni 2024, 24.4411, Wicki vom 18. Dezember 2024 und 25.4857, Jauslin vom 19. Dezember 2025. Bern: Online-Publikation. (zit. BR, Bericht Verfahrensbeschleunigung, 2026).

ENGELER W. & BREITENMOSER I. (2025). Wie ist das ISOS rechtsgenüglich zu berücksichtigen? In AJP 2025, 1231–1248, Zürich/St. Gallen: Dike Verlag AG.

EHRENZELLER B. & ENGELER W. (2020). 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 AG. (zit. BEARBEITER, Handbuch Heimatschutzrecht, 2020, § xx N yy)

FEY A. N. (2025). Die Bedeutung des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung ISOS im kantonalen Baubewilligungsverfahren – Eine Analyse aktueller Entwicklungen. CUREM-Abschlussarbeit. Zürich: Online-Publikation.

FRITZSCHE CH. & BÖSCH P. & WIPF T. & KUNZ D. (Hrsg.) (2024). Zürcher Planungs- und Baurecht. 7. Aufl., Wädenswil: Stutz Medien AG.

GABATHULER S. (2025). Wenn der Grundwasserspiegel den Ortsbildschutz verschärft. In BR 2025, 157–159, Zürich: Schulthess Juristische Medien AG.

GRIFFEL A. (2021). Raumplanungs- und Baurecht in a nutshell. 5. Aufl., Zürich/St. Gallen: Dike Verlag AG.

HEER P. (2019). Aktuelle Rechtsfragen zum ISOS. In BR 4/2019, 189–193, Zürich: Schulthess Juristische Medien AG. (zit. HEER, 2019a).

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. Freiburg i.Ü.: Schulthess Juristische Medien AG. (zit. HEER, 2019b)

HUDEC J. (2026, 12.02.). Der Ortsbildschutz blockiert den Bau tausender Wohnungen. Neue Zürcher Zeitung, 11.

HUSER M. & BRÜTSCH CH. & ZIMMERLI J. (2025). Rechtsmittelsysteme im öffentlichen Baurecht: Übersicht, Auswirkungen und Vorschläge. Teil 3: Erkenntnisse und Empfehlungen aus Expertensicht. Bern: Online-Publikation.

INTERDEPARTEMENTALE ARBEITSGRUPPE BAUKULTUR (2025). Anwendung des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung ISOS. Bericht zum «Runden Tisch ISOS». Bern: Online-Publikation. (zit. Bericht zum «Runden Tisch ISOS», 2025)

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

JANKOVSKY P. (2024, 07.05.). Verdichtetes Bauen führt zu Konflikt mit Heimatschutz. Neue Zürcher Zeitung, 9.

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.

KAUFMANN D. & LUTZ E. & KAUER F. & WEHR M. & WICKI M. (2023). Erkenntnisse zum aktuellen Wohnungsnotstand: Bautätigkeit, Verdrängung und Akzeptanz. Zürich: Online-Publikation.

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. BEARBEITER, Komm. NHG, 2019, Art. Xx N yy)

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

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

METZLER B. (2024, 26.06.). In der Stadt Zürich droht ein Bau-Stillstand. Tages-Anzeiger (https://www.tagesanzeiger.ch/in-der-stadt-zuerich-droht-ein-bau-stillstand-752672730217).

PLANPARTNER AG (2021). Städtebauliche Studie Gebiet Im Herrlig, Zürich Altstetten. Zürich: Online-Publikation.

PRADER F. (2025, 20.10.). Die Crux mit dem Ortsbildschutz. Neue Zürcher Zeitung, 12.

REBSAMEN PH. (2021). Nachhaltigkeit in der Bodennutzung und Förderung der Siedlungsentwicklung nach innen: Rechtliche Umsetzung. Unter besonderer Berücksichtigung der aktuellen Entwicklungen im Schweizer Raumplanungsrecht und alternativer Lösungsansätze. RIR - Schriften zum Recht des ländlichen Raums, Band/Nr. 15, Zürich/St. Gallen: Dike Verlag AG.

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.

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

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

STEINER M. (2025). ISOS und Baubewilligungsverfahren – unmittelbare Anwendbarkeit des ISOS. Memorandum im Auftrag des Amtes für Städtebau der Stadt Zürich. Zürich: Online-Publikation.

TSCHANNEN P. & MÖSCHING F. (2012). Nationale Bedeutung von Aufgaben- und Eingriffsinteressen im Sinne von Art. 6 Abs. 2 NHG. Gutachten im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt (BAFU). Bern: Online-Publikation.

VEDOLIN N. (2018). ISOS und dessen Einfluss auf die aktuelle Bautätigkeit in den inventarisierten Ortsbildern der Stadt Zürich. CUREM-Abschlussarbeit. Zürich: Online-Publikation.

WALDMANN B. & HÄNNI P. (Hrsg.) (2006). Handkommentar Raumplanungsgesetz, Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG). Bern: Stämpfli Verlag.

WÜEST PARTNER AG (2018). Siedlungsentwicklung nach innen in den Städten. Bericht im Auftrag des Schweizerischen Städteverbandes. Zürich: Online-Publikation.

Materialienverzeichnis

Antrag des Regierungsrates vom 15. Januar 2025, Nr. 6002, betr. Beschluss des Kantonsrates über die Genehmigung der Änderung der Kantonalen Natur- und Heimatschutzverordnung. (zit. Vorlage Nr. 6002, 2025)

Beschluss des Stadtrates Zürich vom 25. Juni 2025, Nr. 1944/2025, betr. Amt für Städtebau, Direktanwendung des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung im Baubewilligungsverfahren, Gesuch um Aufgabendelegation gemäss § 3a Abs. 2 KNHV, Zuschrift. (zit. STRB Nr. 1944/2025).

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

Ergänzung des Erläuterungsberichts zur BZO-Teilrevision 2014 betreffend Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) des Stadtrats Zürich vom 11. Mai 2016. (zit. Ergänzung Erläuterungsbericht ISOS, 2016)

Erläuterungsbericht nach Art. 47 RPV zur Totalrevision der Bau- und Zonenordnung des Amtes für Städtebau (AfS) der Stadt Zürich vom 6. Januar 2026. (zit. Erläuterungsbericht BZO-Revision, 2026)

Grundlagenbericht Ortsbildschutz, Erläuterungen zum kommunalen Richtplan Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen des Amtes für Städtebau (AfS) der Stadt Zürich vom 6. August 2018. (zit. Grundlagenbericht Ortsbildschutz, 2018)

Programm Wohnen 2026 des Stadtrates Zürich vom 14. Januar 2026. (zit. Programm Wohnen 2026, 2026)

Medienmitteilung «Direktanwendung des ISOS: zwischen Baukultur und Blockade» des Amtes für Städtebau (AfS) und Amtes für Baubewilligungen (AfB) der Stadt Zürich vom 26. Juni 2024 (https://www.stadt-zuerich.ch/de/aktuell/medienmitteilungen/2024/06/direktanwendung-des-isos.html, besucht am 29.07.2026). (zit. Medienmitteilung Direktanwendung ISOS, 2024)

Medienmitteilung «Wohnungsknappheit: Regierungsrat fordert Bundesrat zu raschem Handeln auf» des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 25. März 2025 (https://www.zh.ch/de/news-uebersicht/medienmitteilungen/2025/03/wohnungsknappheit-regierungsrat-fordert-bundesrat-zu-raschem-handeln-auf.html#contact, besucht am 29.07.2026). (zit. Medienmitteilung RR/ZH, Wohnungsknappheit, 2025).

Medienmitteilung «Direktanwendung ISOS: Weiterer Schritt in die richtige Richtung» des Amtes für Städtebau (AfS) der Stadt Zürich vom 1. September 2025 (https://www.stadt-zuerich.ch/de/aktuell/medienmitteilungen/2025/09/direktanwendung-isos-weiterer-schritt-in-die-richtige-richtung.html, besucht am 29.07.2026). (zit. Medienmitteilung Delegation Erstbeurteilung, 2025)

Medienmitteilung «Bundesrat eröffnet Vernehmlassung zur Vereinfachung der ISOS-Anwendung» des Bundesrates vom 11. Februar 2026 https://www.admin.ch/de/newnsb/WUlXOaxnDPwSZ9kNNXssW, besucht am 29.07.2026). (zit. Medienmitteilung BR Vernehmlassung Vereinfachung ISOS-Anwendung, 2026)

Medienmitteilung «BZO 2026: Zürcher Stadtrat stellt die Weichen für die nächsten Jahrzehnte» des Stadtrates Zürich vom 18. März 2026 (https://www.stadt-zuerich.ch/de/aktuell/medienmitteilungen/2026/03/bzo-revision-stellt-die-weichen-fuer-zuerichs-zukunft.html, besucht am 29.07.2026) (zit. Medienmitteilung BZO 2026, 2026).

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 28. August 2026



_____