



Eidgenössisches Departement des Inneren EDI

Per Mail an: [isos@bak.admin.ch](mailto:isos@bak.admin.ch)

Bern, 11. Mai 2026

**Vernehmlassung Massnahmen zur Verbesserung der Anwendung des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS)  
Änderung der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS) und der Raumplanungsverordnung (RPV)  
Vernehmlassung**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zu den im Titel erwähnten Rechtsanpassungen Stellung nehmen zu können. Der Schweizerische Städteverband vertritt die Städte, die städtischen Gemeinden und die Agglomerationen in der Schweiz und damit gut drei Viertel der Schweizer Bevölkerung.

Der Städteverband beschäftigte sich in den letzten Jahren intensiv mit den Herausforderungen der direkten Anwendung des ISOS – dem Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung. So können bundesrechtliche Bewilligungstatbestände, die funktional keinen Bezug zum Schutz des Ortsbildes aufweisen, dennoch dazu führen, dass Bauvorhaben nachträglich einer qualifizierten Interessenabwägung nach Artikel 6 Absatz 2 des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) unterstellt werden. Die Städte forderten deshalb eine klare Entkopplung des ISOS mit der immer länger werdenden Liste der Bundesaufgaben.

**Würdigung der Vorlage**

Der Städteverband begrüsst die Bestrebungen des Bundesrats, die Anwendung des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung zu präzisieren und damit die Rechts- und Planungssicherheit zu verbessern. Der vorliegende Entwurf der Anpassungen der Verordnung zum ISOS und der Raumplanungsverordnung führt zu einer gezielten Eingrenzung der Direktanwendung des ISOS. Dies geschieht, ohne dass das ISOS als solches in Frage gestellt wird. Das Inventar ist für die Städte eine wichtige Grundlage zur Sicherung der Qualität und Identität im Rahmen der Siedlungsentwicklung nach innen.

Der Prozess zur Erarbeitung der nun vorliegenden Massnahmen am «Runden Tisch ISOS» wurde seitens der Städte als sehr zielführend und konstruktiv wahrgenommen. Die Ergebnisse sind breit abgestützt und entsprechen weitestgehend unseren Vorschlägen.

So begrüssen die Städte einhellig die Stossrichtung der vorliegenden Anpassungen an VISOS und RPV. Der planerische Ermessensspielraum der städtischen Planungsbehörden wird gestärkt und dadurch wird das Erfüllen von raumplanerischen kommunalen Zielsetzungen wie der Siedlungsentwicklung nach Innen erleichtert. Das Vorgehen ist pragmatisch und zielgerichtet und erlaubt eine baldige Umsetzung, damit bestehende Blockaden rasch gelöst werden können. Dies ist den Städten ein grosses Anliegen.



Um die gewünschte Wirkung der am «Runden Tisch ISOS» erarbeiteten Massnahmen zu erreichen, sind jedoch aus Sicht der Städte noch verschiedene Konkretisierungen und Anpassungen zwingend. Sie werden im Folgenden dargestellt. Ein Schwerpunkt liegt auf neu Art. 10 Abs. 1<sup>bis</sup> VISOS.

## **Anliegen der Städte zu einzelnen Bestimmungen**

### **neu Art. 9 Abs. 4 VISOS**

#### **Erwägungen**

- **Die Anpassungen werden ausdrücklich begrüsst.** Für die Behebung der Problematik bezüglich ISOS-Direktanwendung sind die Massnahmen nicht zwingend, erhöhen aber den Spielraum im grundsätzlichen Umgang mit dem ISOS und reduzieren den Interpretationsspielraum, welcher sowohl in Rechtsfällen als auch bei der Beurteilung von Planungen und Bauprojekten immer wieder zu Bewertungen führt, die dem eigentlichen Sinn des Ortsbildschutzes und der Intension des ISOS widersprechen.
- Die Formulierung des Erhaltungsziels a) («alle Bauten, Anlageteile und Freiräume integral zu erhalten») erweist sich allerdings in der praktischen Umsetzung als **sehr weitgehend**. Sie vermittelt einen Absolutheitsanspruch, der den Anforderungen an eine qualitätsvolle Weiterentwicklung und zeitgemässe Anpassung bestehender Siedlungsstrukturen nur eingeschränkt Rechnung trägt. In dieser Strenge besteht die Gefahr einer statischen Schutzauffassung, welche die notwendige Entwicklung gewachsener Ortsbilder erschwert. Zudem zielt der Begriff des «integralen Erhalts» seinem Verständnis nach eher auf einen umfassenden Substanzschutz einzelner Objekte ab, wie er typischerweise im Bereich der Denkmalpflege zur Anwendung kommt. Der Ortsbildschutz hingegen bezieht sich primär auf das räumliche Gefüge und die Gesamtwirkung. **Vor diesem Hintergrund sollte der Begriff «integral» in den Erhaltungszielen gestrichen werden.**
- Für das Erhaltungsziel c) wird anstelle von einem «Gleichgewicht» neu eine **«Durchmischung»** von Alt- und Neubauten gefordert. Hier wird ein qualitativer Begriff, der für einen ausgewogenen städtebaulichen Umgang – Erhalt des Bestandes und gezielter Einsatz von Neubauten – steht, durch einen unbestimmten quantitativen Begriff ersetzt. Dies würde die Anwendung des Erhaltungsziels «Erhalten des Charakters» erschweren und wäre insbesondere in der Bauberatung nur schwer vermittelbar.
- Unklar ist weiterhin das Erhaltungsziel C «Erhalten des Charakters». Die Umschreibung lässt einen erheblichen Interpretationsspielraum hinsichtlich der Zulässigkeit struktureller Veränderungen, von Ersatzneubauten oder von Verdichtungsmassnahmen im schwächsten Erhaltungsziel gemäss ISOS zu. Gerade bei grösseren Städten und Gemeinden weisen Gebiete mit dem Erhaltungsziel C sehr unterschiedliche Qualitäten auf, bzw. lassen zum Teil gänzliche Qualität vermissen. Im Rahmen der Interessenermittlung und Interessenabwägung kann dies zwar berücksichtigt werden, führt jedoch trotzdem zu einer gewissen Rechtsunsicherheit.

#### **Antrag der Städte:**

Der Bundesrat wird ersucht neu Art.9 Abs.4 lit. c VISOS wie folgt anzupassen:

*c. Erhalten des Charakters: Erhalten des Charakters bedeutet, **ein Gleichgewicht-eine Durchmischung** von Alt- und Neubauten sowie die Elemente **zu erhalten unter Berücksichtigung der vorhandenen Qualitäten weiterentwickeln zu können**, die den ursprünglichen Zweck des Ortsbildteils illustrieren und für dessen Charakter wesentlich sind.*



## neu Art. 10 Abs. 1<sup>bis</sup> VISOS

### Erwägungen

- Die Ergänzung der VISOS durch Art. 10 Abs. 1<sup>bis</sup> stellt den **wesentlichen Baustein für die Behebung der Problematik bezüglich Direktanwendung des ISOS** dar. Ziel des Artikels ist eine Eingrenzung der Direktanwendung des ISOS durch eine stärkere Fokussierung auf den funktionalen Bezug zwischen Bewilligungstatbestand (Bundesaufgabe) und Ortsbildschutz.
- Die am Runden Tisch vereinbarte Absicht, die Verknüpfung von nicht raumrelevanten Bundesaufgaben zu lösen, wird ausdrücklich begrüsst. Sie trägt wesentlich zur Verbesserung der Planbarkeit bei und reduziert die bisher häufig auftretenden Unsicherheiten in Baubewilligungsverfahren.
- Die vorgeschlagene Formulierung von Artikel 10 Absatz 1<sup>bis</sup> erscheint aus Vollzugssicht jedoch unnötig kompliziert und kaum verständlich. Die Bestimmung ist stark verklausuliert und verunmöglicht damit eine klare und einheitliche Anwendung in der Praxis. Gerade weil die Revision eine Verbesserung der Rechts- und Planungssicherheit bezweckt, ist eine deutlich einfachere und verständlichere Regelung zwingend.
- Mit dem vorliegenden Formulierungsvorschlag wird die Zielsetzung einer massgeblichen Vereinfachung in der Anwendung durch deutlich weniger Anwendungsfälle und einem möglichst einfachen Verfahren **noch nicht vollumfänglich erfüllt**.
- Der Verweis auf Art. 2 Abs. 1 lit. b NHG kann trotz der im Erläuterungsbericht aufgeführten Beispiele dahingehend interpretiert werden, dass die Erleichterungen nur für die im besagten NHG-Absatz genannten Bundesaufgaben Wirkung entfalten – auch wenn diese Aufzählung nicht abschliessend ist. Zudem schwächt der Verweis unserer Auffassung nach die Lesbarkeit und Verständlichkeit des Artikels. **Der Verweis ist deshalb zwingend zu streichen.**
- Aus dem Wortlaut von neu Art. 10 Abs. 1<sup>bis</sup> VISOS, wonach Eingriffe «zulässig sind, sofern sie sich durch ein überwiegendes Interesse rechtfertigen lassen», ergibt sich ausserdem, dass trotz angestrebter Eingrenzung der Direktanwendung **weiterhin eine Interessenabwägung im Baubewilligungsverfahren erforderlich ist**.
- Eine solche Formulierung in Art. 10 Abs. 1<sup>bis</sup> VISOS ist mit Blick auf das **Ziel der Vereinfachung weder geeignet noch notwendig**. Das Erfordernis der Interessenabwägung ergibt sich bereits heute gestützt auf Art. 3 RPV. Eine umfassende Interessenabwägung findet also bereits im Rahmen der Nutzungsplanung statt. Die Formulierung in Art. 10 Abs. 1<sup>bis</sup> VISOS suggeriert hingegen, dass auf Stufe Baubewilligung für das Ortsbild immer eine Interessabwägung erforderlich sei, **was gerade nicht angestrebt wird und im Widerspruch zur bisherigen Rechtsprechung stünde**.
- Durch die vorliegende Formulierung würden sowohl eine **erhebliche Rechtsunsicherheit** in den betroffenen Baubewilligungsverfahren als auch ein unverändert grosser administrativer Aufwand bestehen bleiben. **Der Verweis auf «erforderliche überwiegende Interessen» ist daher zwingend zu streichen.**

### Anträge der Städte:

1. Der Bundesrat wird ersucht die Bestimmung in neu Art. 10 Abs. 1<sup>bis</sup> VISOS wie folgt anzupassen:

*Beruhet die Erfüllung einer Bundesaufgabe bei Eingriffen innerhalb der Bauzone allein auf einer bundesrechtlichen Bewilligung ~~im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b NHG~~, für deren Erteilung die Berücksichtigung der Auswirkungen auf das Ortsbild keine Voraussetzung ist, so sind solche Eingriffe in ein Objekt zulässig, sofern ~~sie sich durch ein überwiegendes Interesse rechtfertigen lassen und~~ das mit der Bewilligung zu beurteilende Element keine Auswirkungen auf das Ortsbild hat. Für diese Eingriffe besteht keine Pflicht zur Begutachtung durch die eidgenössischen Kommissionen gemäss Artikel 7 Absatz 2 NHG.*



2. Der Bundesrat wird ersucht, zu prüfen, ob die Bestimmung – unter Berücksichtigung der Rechtssicherheit – über die beantragte Anpassung hinaus sprachlich und systematisch zu vereinfachen ist. In ihrer derzeitigen Fassung erscheint sie schwer lesbar und erschwert eine einheitliche Anwendung durch die Vollzugsbehörden. Wir schlagen folgende Formulierung vor:

*Beruhet die Erfüllung einer Bundesaufgabe bei Eingriffen innerhalb der Bauzone allein auf einer bundesrechtlichen Bewilligung, die nicht in direktem Zusammenhang mit der visuellen Erscheinung eines Ortsbilds steht, so sind solche Eingriffe zulässig und es besteht keine Pflicht zur Begutachtung durch die eidgenössischen Kommissionen gemäss Art. 7 Abs. 2 NHG.*

3. Der erläuternde Bericht ist analog zu den beantragten Anpassungen zu überarbeiten. Im erläuternden Bericht sind zusätzliche Beispiele für bundesrechtliche Bewilligungstatbestände aufzunehmen, bei denen regelmässig kein funktionaler Bezug zum Ortsbildschutz besteht. Dazu zählen beispielsweise Konstellationen aus dem Bereich des Artenschutzrechts, wie der Schutz von Gebäudebrütern.
4. Das im erläuternden Bericht angeführte **Beispiel einer lärmschutzrechtlichen Bewilligung ist zu streichen**, da entsprechende Bewilligungen nach überwiegender Auffassung bereits unter geltendem Recht nicht als Bundesaufgaben im Sinne von Artikel 2 NHG zu qualifizieren sind.
5. Der Begriff der Bauzone ist in den Kantonen zum Teil unterschiedlich definiert. Um Missinterpretationen zu vermeiden, sollte im erläuternden Bericht daher auf die entsprechende bundesrechtliche Definition verwiesen werden.

### neu Art. 11 Abs. 3 VISOS

#### Erwägungen

- Die vorgeschlagene Ergänzung von Artikel 11 Absatz 3 VISOS wird begrüsst. Die Bestimmung stellt klar, **dass Kantone und Gemeinden im Rahmen einer Interessenabwägung nach Artikel 3 RPV von den ISOS-Erhaltungszielen abweichen können, wenn andere Interessen überwiegen**. Damit wird die bestehende Rechtsprechung kodifiziert und der planerische Handlungsspielraum der kantonalen und kommunalen Behörden präzisiert. Dies trägt zur Verbesserung der Rechts- und Planungssicherheit bei und wird daher unterstützt.
- Zu Verunsicherungen kommt es, wenn eine Interessenabwägung nach Art. 3 RPV in der Nutzungsplanung zu Ungunsten des ISOS ausgefallen ist. In solchen Fällen wird regelmässig beanstandet, dass (unabhängig von einer Direktanwendung des ISOS) für ein konkretes Bauvorhaben **eine weitere Interessenabwägung im Baubewilligungsverfahren notwendig sei**.

#### Antrag der Städte:

In Art. 11 VISOS oder im erläuternden Bericht ist festzuhalten, dass im Baubewilligungsverfahren ohne direkte Anwendung des ISOS **keine zusätzliche Interessenabwägung** erforderlich ist, sofern eine Interessenabwägung bereits auf Stufe der Nutzungs- oder Sondernutzungsplanung durchgeführt wurde.

### neu Art. 32b lit. b RPV

#### Erwägungen



- Die Anpassung wird ausdrücklich begrüsst und ist neben der Ergänzung von Art. 10 VISOS der zweite wesentliche Baustein zur Problembekämpfung.
- Die Präzisierung hinsichtlich Solaranlagen auf bestehenden Bauten in Gebieten mit Erhaltungsziel A ist sachgerecht und erhöht die Rechts- und Planungssicherheit. Die Differenzierung zwischen bestehenden Bauten sowie Neu- und Ersatzbauten ist nachvollziehbar und praktikabel. Nicht geregelt ist jedoch, wie **freistehende Solaranlagen in Gebieten mit Erhaltungsziel A** zu behandeln sind, hier erscheint eine Präzisierung sinnvoll.
- Dass die Direktanwendung weiterhin beim Bau von PV-Anlagen auf bestehenden Bauten zum Tragen kommt, ist aus unserer Sicht nachvollziehbar. Es zeigt sich bereits heute, dass dies nicht zu einem generellen Ausschluss von PV-Anlagen in den betroffenen Gebieten führt, sondern diese je nach den spezifischen Rahmenbedingungen und bei einer sorgfältigen Gestaltung möglich sind.

#### **Antrag der Städte:**

Der Bundesrat wird ersucht zu prüfen, ob im Verordnungstext oder in den Erläuterungen klarzustellen ist, ob und wenn ja unter welchen Voraussetzungen der Ersatz bestehender Solaranlagen **nach Ablauf ihrer Lebensdauer weiterhin ohne qualifizierte Interessenabwägung zulässig ist**.

#### **Weitere Bemerkungen**

- Der erläuternde Bericht ist zu wenig klar formuliert. Er könnte sich am **Bericht des runden Tisches vom 26. Juni 2025 orientieren** (Herausforderungen und Massnahmen).
- Die bestehenden Leitfäden und Arbeitshilfen zur Anwendung des ISOS sind im Zuge der Revision zu aktualisieren und mit zusätzlichen konkreten Beispielen aus der Vollzugspraxis zu ergänzen.
- Durch die vorliegenden Änderungen an VISOS und RPV ist eine mögliche Übergangslösung nicht geregelt. Es bleibt unklar, ob die mit der Teilrevision verbundenen Erleichterungen auf bereits hängige Baubewilligungsverfahren Anwendung finden sollen oder ob sie ausschliesslich für neue Verfahren gelten. **Würden die neuen Bestimmungen unmittelbar auch auf noch laufende Verfahren angewendet, könnte die Teilrevision zu einer spürbaren Vereinfachung und Entlastung der zuständigen Bundesbehörden beitragen.** Ohne eine solche Übergangsregelung bestünde hingegen die Gefahr, dass zahlreiche bereits eingereichte Projekte weiterhin nach den bisherigen Regelungen beurteilt werden müssten.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.



Freundliche Grüsse

**Schweizerischer Städteverband**

Präsident

Hanspeter Hilfiker  
Stadtpräsident Aarau

Direktorin

Monika Litscher

Kopie: Schweizerischer Gemeindeverband