

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 15. April 2026

400. Änderung der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz und der Raumplanungs- verordnung (Vernehmlassung)

Mit Schreiben vom 11. Februar 2026 hat das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) die Kantone zur Stellungnahme betreffend die Änderung der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (SR 451.12) und der Raumplanungsverordnung (SR 700.1) eingeladen. Diese Massnahmen sollen die Anwendung des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) verbessern.

Gemäss Vernehmlassungsvorlage sollen insbesondere die Bestimmungen zu den Kriterien für die Bewertung der Ortsbildteile sowie Erhaltungsziele, zu Eingriffen bei der Erfüllung von Bundesaufgaben, zur Berücksichtigung des ISOS durch die Kantone sowie zu Solaranlagen auf Kulturdenkmälern von kantonaler und nationaler Bedeutung präzisiert werden.

Die Vorlage setzt damit die prioritären Massnahmen um, die am «Runden Tisch ISOS» vom 12. Mai und 5. Juni 2025 beschlossen wurden. Das EDI organisierte den Runden Tisch zum ISOS und seiner Umsetzung in Zusammenhang mit der hochwertigen Siedlungsentwicklung in Absprache mit dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation. Die Interdepartementale Arbeitsgruppe Baukultur bereitete den Runden Tisch vor und konkretisierte die Ergebnisse im Bericht vom 26. Juni 2025.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement des Innern, 3003 Bern (Zustellung auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an isos@bak.admin.ch):

Mit Schreiben vom 11. Februar 2026 haben Sie uns zur Stellungnahme betreffend die Änderung der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS) und der Raumplanungsverordnung (RPV) eingeladen. Wir danken Ihnen für diese Gelegenheit und äussern uns wie folgt:

Mit der Vernehmlassungsvorlage soll die Anwendung des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) verbessert und präzisiert werden. Die Änderungen sollen sowohl dem Schutz des baukulturellen Erbes als auch den Herausforderungen der steigenden Wohnungsknappheit sowie der Energie- und wachstumsdienliche Rechnung tragen. Die Forderung nach einer höheren baulichen und räumlichen Dichte, nach mehr Wohnungen und das Ziel einer hohen Siedlungsqualität sowie weitere vielfältige Ansprüche an die gebaute Umwelt (Klimaschutz, Energie, Biodiversität usw.) führen zu einer zunehmenden Komplexität der zu berücksichtigenden Regeln, Instrumente und Prozesse.

Das ISOS ist ein wertvolles Instrument, um die baukulturelle Identität der Schweiz zu erhalten. Wir begrüßen, dass die Anwendung dieses Instruments mit den vorgesehenen Änderungen präzisiert wird. Die direkte Anwendung des ISOS wird insbesondere auf die Erfüllung von Bundesaufgaben, die eine direkte Auswirkung auf das Ortsbild haben, beschränkt. Bei Solaranlagen wird das ISOS nur noch bei Vorhaben an bestehenden Bauten direkt angewendet, nicht mehr bei Neu- und Ersatzneubauten.

Die kantonalen und kommunalen Behörden werden bei der Anwendung des ISOS weiterhin stark gefordert. Es ist daher zu prüfen, ob die neuen Bestimmungen punktuell geschärft und Auslegungsfragen im erläuternden Bericht beantwortet werden können. Der Bund soll die Kantone aktiv bei der Umsetzung unterstützen, indem eine Übersicht über die Bundesaufgaben zur Verfügung gestellt wird.

Änderungsanträge zum Entwurf VISOS

Art. 9 Abs. 4

Antrag:

Bst. a ist folgendermassen zu ergänzen: Erhalten der Substanz beziehungsweise der Freifläche: Erhalten der Substanz bedeutet, alle Bauten, Anlageteile und Freiräume, die für das Ortsbild wesentlich sind, integral zu erhalten und bestehende Beeinträchtigungen zu beseitigen (...);

Begründung:

Bei der Erfüllung von Bundesaufgaben stellen die ISOS-Erhaltungsziele direkt anwendbare rechtsverbindliche Vorgaben dar. Die Entscheidbehörden dürfen von diesen Vorgaben nur abweichen, wenn gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen (Art. 7 Abs. 2 Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz, NHG, SR 451). Gemäss erläuterndem Bericht sollen die Änderungen des Art. 9 Abs. 4 den Spielraum der Kantone und Gemeinden bei der Anwendung des ISOS besser zur Geltung bringen. Dies gelingt jedoch

nur, wenn der Substanzerhalt auf die für das ISOS *wesentlichen* Bauten, Anlageteile und Freiräume beschränkt wird – entsprechend der Formulierung im zweiten Satzteil für Vegetation und Altbauten. Mit der Präzisierung des Erhaltungsziels A wird verdeutlicht, dass es eine Auseinandersetzung mit den Erhaltungszielen braucht und diese in ortbildlichen Schutzzielen zu konkretisieren sind.

Antrag:

Das Erhaltungsziel gemäss Bst. c ist im erläuternden Bericht präziser zu umschreiben.

Begründung:

Die Schutzwirkung des Erhaltungsziels «Erhalten des Charakters» sollte gemäss Bericht zum «Runden Tisch ISOS» leicht reduziert werden. Dies wird mit der neuen Formulierung erreicht. Die Begriffe «Durchmischung» und «Zweck» betonen stärker die erforderliche Auseinandersetzung mit dem spezifischen Ort. Der erläuternde Bericht soll daher den Sinn der neuen Bestimmung klar definieren und den Unterschied zur bisherigen Formulierung aufzeigen.

Art. 10 Abs. 1^{bis}

Antrag:

Die Bestimmung ist inhaltlich und systematisch zu vereinfachen.

Begründung:

Abs. 1^{bis} soll die bundesrechtlichen Bewilligungen, die als Erfüllung einer Bundesaufgabe gelten, in Bezug auf das ISOS präzisieren. Diese Präzisierung ist grundsätzlich zu begrüßen. Die Verordnungsbestimmung und die darin enthaltenen Voraussetzungen sind aber kompliziert aufgebaut und schwer verständlich. Im Bericht zum «Runden Tisch ISOS» vom 26. Juni 2025 wurde bei den prioritären Massnahmen eine einfachere Formulierung gewählt: «Verlangt ein Element eines Vorhabens innerhalb des Siedlungsgebietes eine bundesrechtliche Bewilligung und hat dieses Element keine Auswirkung auf den Ortsbildschutz, so kommt es nicht zu einer zusätzlichen Direktanwendung des ISOS im Sinn von Art. 10 VISOS.» Die neue Bestimmung sollte sich an dieser Formulierung orientieren. Es ist daher zu prüfen, ob die Bestimmung vereinfacht und übersichtlicher aufgebaut werden kann.

Antrag:

Die Bewilligungen, die weiterhin als Erfüllung einer Bundesaufgabe gelten, und die direkte Anwendung des ISOS auslösen, sind in einer Übersicht dazustellen. Zudem sind die bundesrechtlichen Bewilligungen, für deren Erteilung die Berücksichtigung der Auswirkungen auf das Ortsbild keine Voraussetzung ist, im erläuternden Bericht zu präzisieren.

Begründung:

Gemäss erläuterndem Bericht fallen insbesondere die Bewilligungen ausserhalb der Bauzone nach Art. 24 ff. des Raumplanungsgesetzes (SR 700) und Art. 34 Abs. 4 Bst. b RPV sowie Rodungsbewilligungen nach Art. 5 Abs. 4 des Waldgesetzes (SR 921.0) unter die Definition der Bundesaufgaben, die für die Direktanwendung des ISOS massgebend sind. Die natur- und umweltschutzrechtlichen Bewilligungen im Bereich des Gewässerschutzes, Bewilligungen für Erdwärmesonden oder unterirdische Zivilschutzbauten und Lärmschutzvorschriften dürften hingegen in weiten Teilen nicht mehr als relevante Bundesaufgabe gelten.

Im Einzelnen stellen sich jedoch weiterhin Auslegungsfragen, so etwa bei den Bewilligungen im Gewässerraum oder beim Arten- und Biotopschutz nach Art. 18 ff. NHG. Die Bewilligungen, die weiterhin als Erfüllung einer Bundesaufgabe gelten, sind deshalb nicht nur exemplarisch zu illustrieren. Es sind allgemeine Voraussetzungen zu formulieren und die zentralen, relevanten Bundesaufgaben im erläuternden Bericht aufzuführen. Bereits der Bericht zum «Runden Tisch ISOS» vom 25. Juni 2025 hielt fest, dass neben der Verordnungsanpassung eine Übersicht zu den Bundesaufgaben nach Art. 2 Abs. 1 NHG im Zusammenhang mit dem ISOS zur Verfügung gestellt werden soll. Daran soll festgehalten werden.

Art. 11 Abs. 3

Antrag:

Abs. 3 ist folgendermassen anzupassen: «Die Kantone und Gemeinden können bei ihren Planungen ~~bei der Erfüllung ihrer Aufgaben~~ von den Erhaltungszielen abweichen, wenn aufgrund der Interessenabwägung nach Artikel 3 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 andere Interessen überwiegen.»

Begründung:

Die bestehenden Abs. 1 und 2 halten die bundesgerichtliche Rechtsprechung in Bezug auf die Berücksichtigungspflicht des ISOS bei kantonalen und kommunalen Planungen in der Verordnung fest. Der neue Abs. 3 übernimmt in Übereinstimmung mit dieser Praxis, dass von den ISOS-Erhaltungszielen abgewichen werden kann, wenn andere Interessen – wie beispielsweise die Erstellung von Bildungs- und Gesundheitsbauten an geeigneten Standorten – überwiegen.

Abs. 3 soll sich jedoch nicht allgemein auf die Erfüllung der Aufgaben der Kantone, sondern gemäss dem Regelungszweck ausdrücklich auf Planungen beziehen. Es muss klar sein, dass die Interessenabwägung bereits in der Richt- und Nutzungsplanung vorzunehmen ist. Diese Begriffswahl stimmt auch mit den bestehenden Formulierungen in Art. 11 Abs. 1 und Abs. 2 VISOS überein, die von Planungen, Richtplanung und Nutzungsplanung sprechen.

Bemerkungen und Änderungsanträge zum Entwurf RPV

Art. 32b Abs. 1 Bst. b und Abs. 2

Die Beschränkung der ISOS-Direktanwendung auf bestehende Bauten und die Definition, wann eine Baute als bestehend gilt, sind zweckmässig und werden begrüsst. Der Gesetzgeber wollte mit Art. 18a Abs. 3 RPG grundsätzlich nur Solaranlagen auf bestehenden Kulturdenkmälern regeln. Die Unterscheidung zwischen Neu- bzw. Ersatzneubauten einerseits und bestehenden Bauten andererseits ist sinnvoll und wird begrüsst. Abs. 2 definiert zudem klar, wann ein Bau als bestehend gilt. Es handelt sich um eine wichtige und zweckmässige Verfahrensvereinfachung, weil die Bewilligungen von Solaranlagen auf Neu- und Ersatzneubauten von der ISOS-Direktanwendung ausgenommen werden.

Anträge:

Für die Bewilligung von Solaranlagen auf Kulturdenkmälern nach Art. 18a Abs. 3 RPG sind Kriterien zu definieren, wann eine «wesentliche Beeinträchtigung» vorliegt. Zudem ist das Verhältnis zwischen Art. 18a Abs. 3 RPG und Art. 18a Abs. 4 RPG zu klären.

Begründung:

Um Rechtssicherheit zu schaffen, soll exemplarisch aufgezeigt werden, wann ein Kulturdenkmal durch eine Solaranlage «wesentlich beeinträchtigt» wird und in welchen Fällen ästhetische Interessen den Nutzungsinteressen vorgehen. In diesem Kontext wären klare und nachvollziehbare Umsetzungshilfen für die Einzelfallprüfung hilfreich, um Rechts- sowie Planungssicherheit für Behörden, Eigentümerschaften sowie Planerinnen und Planer zu erzielen.

In diesem Zusammenhang weisen wir auch auf die Stellungnahme der Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz vom 25. September 2024 zur Vernehmlassung der Raumplanungsverordnung hin (Vernehmlassung Nr. 2024/54).

II. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Bau-
direktion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli