

ISOS und Baubewilligungsverfahren – unmittelbaren Anwendbarkeit des ISOS

Memorandum

Im Auftrag des Amtes für Städtebau der Stadt Zürich

Datum: 1. Februar 2025



Quelle: Stadt Zürich – Aussicht Swissmill, bearbeitet

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	5
1.1	Ausgangslage.....	5
1.2	Auftrag.....	5
2	Aufbau des Memorandums.....	6
2.1	Gliederung.....	6
2.2	Thematische Abgrenzungen	6
3	Verfassungsmässige Kompetenzordnung zwischen Bund und Kanton.....	6
3.1	Verfassungsrechtliche Kompetenzordnung.....	6
3.2	Nutzungsplanung	6
3.3	Natur- und Heimatschutz.....	7
3.4	Einzelaspekt I: Berücksichtigung der Aspekte des Natur- und Heimatschutzes in der Nutzungsplanung.....	8
3.5	Einzelaspekt II: Berücksichtigung und Abstimmung zwischen Sachplänen und Konzepten mit dem kantonalen Richtplan	9
4	Rechtliches.....	10
4.1	Anwendbarkeit des ISOS – Rechtswirkung.....	10
4.1.1	Allgemeines	10
4.1.2	Bei Erfüllung einer kantonalen Aufgabe.....	10
4.1.3	Einzelaspekt: ISOS und Planbeständigkeit.....	11
4.1.4	Bei Erfüllung einer Bundesaufgabe	11
4.2	Anwendbarkeit des ISOS – Schutzkonzept.....	11
4.2.1	Erfüllung einer kantonalen Aufgabe – Berücksichtigung des ISOS im Rahmen der Nutzungsplanung	11
A	Allgemeines.....	11
B	Raumplanerische Interessenabwägung nach Art. 3 RPV	12
C	Materielle Aspekte der Berücksichtigungspflicht.....	12
D	Kein hierarchischer Vorrang der Interessen für die raumplanerische Interessenabwägung	13
4.2.2	Erfüllung einer Bundesaufgabe – vorstrukturierte Interessenabwägung und Begutachtungspflicht	13
A	Vorstrukturierte Interessenabwägung	13
B	Begutachtungspflicht.....	16
C	Fakultative und besondere Begutachtung.....	17
4.3	Bundesaufgaben	17
4.3.1	Allgemeines	17
4.3.2	Kasuistik.....	19
4.3.3	Exkurs: Solaranlagen im ISOS-Gebiet Erhaltungsziel A.....	20
4.4	Öffentliche Interessen	22
4.4.1	Öffentliches Interesse als unbestimmter Rechtsbegriff.....	22
4.4.2	Herleitung der öffentlichen Interessen	22
A	Planungsziele und -grundsätze gemäss Art. 1 und 3 RPG	23
B	Positivrechtlich geregelte Interessen.....	23
C	Einzelaspekt I: Schutzinteresse bei Ortsbildern	23
D	Einzelaspekt II: Siedlungsentwicklung nach innen.....	24
E	Einzelaspekt III: Öffentliche Aufgaben	24

4.5	Interessen von nationaler Bedeutung.....	24
4.5.1	Einzelaspekt: Kasuistik zu bejahten nationalen Interessen aus der Spezialgesetzgebung durch die Rechtsprechung	26
5	Anwendungskonflikte	27
5.1	Betroffenheit der Stadt Zürich	27
5.1.1	Fragestellung	27
5.1.2	Rechtliches	27
5.1.3	Diskussion und Würdigung	27
A	Allgemeine Konfliktbetrachtung.....	27
B	Überanstrengung der kommunalen Nutzungsplanung?.....	36
C	Hinreichende Bestimmtheit der gesetzlichen Regelung des Art. 6 Abs. 2 NHG?	38
5.2	Verdichtung	39
5.2.1	Fragestellung	39
5.2.2	Rechtliches	39
5.2.3	Diskussion und Würdigung	40
5.3	Lärmschutz.....	42
5.3.1	Fragestellung	42
5.3.2	Rechtliches	42
5.3.3	Diskussion und Würdigung	43
5.4	Thema Wohnbauförderung	43
5.4.1	Fragestellung	43
5.4.2	Rechtliches	44
5.4.3	Diskussion und Würdigung	44
5.5	Schulraumplanung	45
5.5.1	Fragestellung	45
5.5.2	Rechtliches	45
5.5.3	Diskussion und Würdigung	45
5.6	Schutzraumbauten	45
5.6.1	Fragestellung	45
5.6.2	Rechtliches	45
5.6.3	Diskussion und Würdigung	45
5.7	Solaranlagen	46
5.7.1	Fragestellung	46
5.7.2	Rechtliches	46
5.7.3	Diskussion und Würdigung	47
6	Begutachtung der Grundordnung durch die eidgenössischen Kommissionen	47
6.1	Fragestellung.....	47
6.2	Rechtliches.....	47
6.3	Diskussion und Würdigung.....	47
7	Denkbare Rechtsanpassungen de lege ferenda.....	51
7.1	Voraussetzung: Notwendigkeit eines umfassenden Normkonzepts	51
	Fehlende Abstimmung der Raumplanungsgesetzgebung mit der Natur- und Heimatschutzgesetzgebung.....	54
	Fehlendes Instrumentarium zur kantonalen Aufgabenerfüllung.....	55
7.2	Anpassungen de lege ferenda	55
7.3	Notwendigkeit einer Gesetzesanpassung	56
7.3.1	Unmittelbarer Zusammenhang zwischen der Beeinträchtigung eines ISOS- Schutzobjektes und Erfüllung einer Bundesaufgabe.....	56

7.3.2	Möglichkeit zur Konkretisierung des Aufgabeninteresses der Siedlungsentwicklung nach innen im Raumplanungsverfahren.....	57
7.4	Vorgeschlagene Anpassungen de lege ferenda	57
7.4.1	Keine unmittelbare Anwendbarkeit des ISOS, sofern kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen dem Erfüllungstatbestand der Bundesaufgabe und der potenziellen Beeinträchtigung des Schutzobjektes besteht.	58
7.4.2	Keine losgelöste, vorstrukturierte Interessenabwägung nach Art. 6 Abs. 2 NHG, wenn die ISOS-Erhaltungsziele rechtskonform im Rahmen der raumplanerischen Interessenabwägung gemäss Art. 3 RPV berücksichtigt wurden.....	59
7.4.3	Weitere Anpassungen de lege ferenda.....	60

1 Ausgangslage

1.1 Ausgangslage

1. Das Amt für Städtebau der Stadt Zürich (AfS) ist vermehrt mit Fragestellungen in Bezug auf die «Direktanwendung» des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) in verschiedenen Ausprägungen befasst.
2. Martin Schneider, Bereichsleiter und stellvertretender Direktor des Amts für Städtebau der Stadt Zürich (AfS), gelangte mit Mailanfrage vom 5. Mai 2024 an den Verfasser dieses Memorandums.
3. Illustrativ wurde die Problematik seitens der Auftraggeberschaft anhand des Anwendungsfalles bei Einbauten in den Grundwasserleitern aufgezeigt: Auf dem Stadtgebiet von Zürich befinden sich diverse Verdichtungsgebiete, für welche gleichzeitig hochrangige ISOS-Schutzanliegen (Erhaltungsziele A-B) bestehen. Gleichzeitig befinden sich die entsprechenden Gebiete sehr oft in Bereichen, in welchen sich der Grundwasserspiegel relativ nahe an der Oberfläche befindet.
4. Erfolgt im Verbund mit einem Baubewilligungsverfahren eine Einbaute in den Grundwasserleiter [Mittelwasserspiegel] – beispielsweise für Parkieranlagen oder die Unterbringung von technischen Anlagen in entsprechenden Untergeschossen – liegt mit der koordinierten (Ausnahme-)Bewilligungserteilung, konkret durch das Amt für Abfall Wasser, Energie und Luft (AWEL), von Gesetzes wegen eine Bundesaufgabe vor, die zur unmittelbaren Anwendbarkeit des ISOS mit seinen Schutzanliegen gemäss Art. 6 NHG führt.
5. Entsprechende Konstellationen haben in (jüngster) Vergangenheit zur Aufhebung von erteilten Baubewilligungen im koordinierten Verfahren geführt, da die gutachterliche Beurteilung und/oder Rechtsprechung auf eine wesentliche Beeinträchtigung der ISOS-Schutzanliegen erkannt hat. Solche Verdikte erfolgen sehr häufig im Nachgang zu mitunter langjährigen Planungsverfahren.

1.2 Auftrag

6. Es wurde um eine vertiefte Abklärung zu verschiedenen Themen- und Fragekomplexen der unmittelbaren Anwendbarkeit des ISOS bei gleichzeitigem Vorliegen einer Bundesaufgabe gebeten.
7. Die Fragestellungen wurden seitens der Auftraggeberschaft im Rahmen des Erarbeitungsprozesses geschärft und auch laufend ergänzt.
8. Dabei wurden insbesondere auch gewünscht, dass erste Handlungsansätze bis und mit Rechtsanpassungen im Memorandum aus rechtlicher Sicht beleuchtet werden.
9. Die denkbaren Handlungsansätze beschlagen dabei Aspekte, welche die Stadt Zürich im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung teilweise unmittelbar beeinflussen kann. Andererseits sollen gemäss Verständigung auch ausdrücklich Handlungsansätze geprüft werden, die durch die Stadt Zürich in einen (politischen) Prozess einzubringen wären (Stufe Kanton und/oder Bund).
10. Ein erster Entwurf des Memorandums wurde der Auftraggeberschaft Ende Juli 2024 vorgelegt. Anlässlich einer Besprechung mit der Auftraggeberschaft und in Anwesenheit von Vertretern des Rechtsdienstes des Hochbaudepartments im September 2024 erfolgten mehrere Zusatzaufträge, in dessen Rahmen eine Fortschreibung des Memorandums erfolgte.

2 Aufbau des Memorandums

2.1 Gliederung

11. Unter dem Titel Rechtliches werden verschiedene Aspekte zum Thema der unmittelbaren Anwendung des ISOS aufgezeigt.
12. Der so aufgezeigte rechtliche Kontext bildet Fundament für die Würdigung der verschiedenen Themen- und Fragekomplexe (Titel Anwendungskonflikte).
13. Unter dem Titel denkbare Handlungsempfehlungen de lege ferenda erfolgen schliesslich die seitens der Auftraggeberschaft gewünschte Handlungsempfehlungen, explizit mit Bezug auf denkbare Rechtsanpassungen.

2.2 Thematische Abgrenzungen

14. Im Rahmen dieses Memorandums erfolgt keine systematische Auseinandersetzung mit der Methodik des ISOS. Auf diese wird vereinzelt Bezug genommen.
15. Augenmerk bildet primär die Rahmennutzungsplanung. Besonderheiten der Sondernutzungsplanung werden nicht vertieft behandelt.

3 Verfassungsmässige Kompetenzordnung zwischen Bund und Kanton

3.1 Verfassungsrechtliche Kompetenzordnung

16. Die Kantone sind grundsätzlich souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist. Diesbezüglich üben sie alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind (Art. 3 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, BV; SR 101). In den Bereichen, wo der Bund gesetzgeberisch tätig geworden ist, geht Bundesrecht entgegenstehendem kantonalem Recht vor (vgl. Art. 49 Abs. 1 BV; Grundsatz: «Bundesrecht bricht kantonales Recht»).

3.2 Nutzungsplanung

17. Gemäss Art. 75 Abs. 1 BV legt der Bund die Grundsätze der Raumplanung fest. Diese obliegt den Kantonen. Der Bund fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit den Kantonen zusammen (Abs. 2). Bund und Kantone berücksichtigen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Erfordernisse der Raumplanung (Abs. 3).
18. Art. 75 BG ordnet die Aufgabe der Raumplanung den Kantonen zu und bestimmt gleichzeitig den Zweck derselben. Die Raumplanung ist zudem als Querschnittskompetenz in Zusammenhang mit diversen weiteren Verfassungsartikeln Teil der Umweltverfassung (SOBOTICH, in: HÄNER / RÜSSLI / SCHWARZENBACH [Hrsg.]: Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007, Art. 101 N. 1 f.; vgl. namentlich für die Natur- und Heimatschutzgesetzgebung nachfolgend, Rz. 24 ff.)

19. Der Bund hat im Rahmen der Grundsatzgesetzgebungskompetenz das Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG; SR 700) erlassen (vgl. BGer 1C_595/2018, E. 1.3; BGE 139 II 271, E. 10–11).¹
20. Das RPG enthält zentrale Festlegungen. Zu erwähnen sind bspw. die Vorgabe der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet, die Ausnahmebestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzone oder die Erschliessung als Bauvoraussetzung. Ebenfalls gibt das RPG die erforderlichen Raumpläne vor (auf Stufe Kanton: kantonale Richtpläne, Nutzungspläne; für die Aufgabenerfüllung des Bundes: Sachpläne). Die eigentliche Bodennutzungsplanung ist Aufgabe der Kantone. Die Sachpläne (und Konzepte) des Bundes haben wiederum Auswirkungen auf die kantonalen Raumpläne (SOBOTICH: Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, a.a.O., Art. 101 N. 5).
21. Das Bundesgericht hat in seinem Entscheid BGE 135 II 209 («Rüti») festgehalten, dass das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) von seiner Natur her Sachplänen gemäss Art. 13 RPG gleichkommen (zur Berücksichtigung von Sachplänen und Konzepten vgl. Rz. 39 ff. nachfolgend).
22. Beim Erlass der Richt- und Nutzungsplanung handelt es sich – da sich das RPG generell und insbesondere im Bereich der Bauzone auf Grundsatzbestimmungen beschränken muss – *im Grundsatz* um eine *kantonale Aufgabe* (BGE 135 II 209, E. 2.1; GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht in a Nutshell, 4.A, Zürich 2021, S. 17; JEANNERAT / MOOR, Praxiskommentar RPG, Nutzungsplanung, a.a.O., Art. 17 N. 20, BGer 1C_58/2021 vom 27. Juli 2023, E. 4.3 ff., jeweils mit weiteren Hinweisen und Differenzierungen).
23. Ein (Sonder-)Nutzungsplanung hat die Richtplanung und das übergeordnete Recht zu beachten, insbesondere die Ziele und Grundsätze von Art. 1 und Art. 3 RPG. Aus Letzteren lassen sich mitunter auch Schutzinteressen aus dem Bereich des Natur- und Heimatschutzes ableiten. Dies lässt jedoch die Nutzungsplanung im Grundsatz nicht zu einer Bundesaufgabe verkommen (vgl. VB.2019.00584, E. 5.3.6). Eine kantonale Aufgabe besteht namentlich auch bei einer raumplanerischen Konkretisierung eines in einem Bundesinventar gemäss Art. 5 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) enthaltenen Schutzobjektes (BGE 139 II 271, E. 9 f.).

3.3 Natur- und Heimatschutz

24. Nach Art. 78 Abs. 1 BV sind die Kantone für den Natur- und Heimatschutz zuständig.
25. Abschliessende Bundeskompetenzen bestehen im Bereich des Biotop- und Artenschutzes (Abs. 4) und zum Schutz von Mooren und Moorlandschaften von nationaler Bedeutung (Abs. 5; vgl. BGer 1C_482/2012 vom 14. Mai 2012, E. 3.4).
26. Im Rahmen der Zuständigkeitsordnung gemäss Art. 78 BV bezweckt das NHG, das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, die geschichtlichen Stätten sowie die Natur- und Kulturdenkmäler des Landes zu schonen, zu schützen sowie ihre Erhaltung und Pflege zu fördern (Art. 1 NHG).
27. Entsprechend der verfassungsmässigen Kompetenzausscheidung beschränkt sich der Landschafts- Ortsbild- und Denkmalschutz gemäss den Art. 1 – 17a NHG auf die Erfüllung von Bundesaufgaben (MARTI: Rechtliche Beurteilung der Vorschläge der UREK-S zur

¹ Zur Grundsatzgesetzgebungskompetenz umfassend GRIFFEL: Die Grundsatzgesetzgebungskompetenz gemäss Art. 75 Abs. 1 BV: Tragweite und Grenzen – Rechtsgutachten zuhanden des Bundesamtes für Raumentwicklung, ARE, Zürich 2017, insb. Rz. 6. und 9.).

Lockerung des Schutzes der Inventarobjekte von nationaler Bedeutung, Gutachten z.H. der Stiftung Landschaftsschutz Schweiz, 2018, S. 2).

28. Die Kantone müssen jedoch *bei ihrer Rechtsetzung* die aufgrund von Art. 78 BV ergangenen Schutzvorschriften des Bundes und dabei insbesondere das NHG und dessen Umsetzungserlasse beachten (BGer 1C_43/2020, vom 1. April 2021, E. 7.2, vgl. auch Rz. 36 hiernach).
29. Bei der Anwendung der Natur- und Heimatschutzgesetzgebung ist demnach methodisch zu differenzieren, ob es sich:
 - einerseits die Erfüllung einer Bundesaufgabe oder aber einer kantonalen Aufgabe vorliegt;
 - andererseits ein Objekt mit nationaler Bedeutung (Art. 5 NHG, namentlich das ISOS), oder von regionaler und lokaler Bedeutung (Art. 4 Bst. b NHG) tangiert ist.
30. In diesem Abschnitt werden einzig die Anwendungsfälle der *Erfüllung einer Bundesaufgabe* abgehandelt. Namentlich die Nutzungsplanung stellt im Grundsatz eine kantonale Aufgabe dar (vgl. diesbezüglich Rz. 49).
31. Bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe² gilt für *Objekte von regionaler und lokaler Bedeutung* (Art. 4 Bst. b NHG) des Natur- und Heimatschutzes das Schonungsgebot gemäss Art. 3 NHG. Gemäss Art. 3 Abs. 1 NHG müssen Objekte, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, im Grundsatz ungeschmälert erhalten bleiben. Ein Eingriff ist gestattet, wenn ein überwiegendes allgemeines Interesse dies erfordert. Dabei können auch Interessen von nicht nationaler Bedeutung berücksichtigt werden (BGE 124 II 146, E. 5a; TSCHANNEN / MÖSCHING, Nationale Bedeutung von Aufgaben- und Eingriffsinteressen im Sinne von Art. 6 Abs. 2 NHG, Gutachten im Auftrag des BAFU, Bern 2012, S. 8; illustrativ: BVGE I A-1112/2012 vom 27. Mai 2013, E. 3. – 4. «Seilbahn Weissenstein»).
32. Als Teil der Interessenabwägung sind entgegenstehende öffentliche und private Interessen mit entgegenstehenden Schutzinteressen soweit möglich zu harmonisieren.
33. *Objekte von nationaler Bedeutung* (Art. 4 Bst. a i.V.m. Art. 5 NHG) erhalten bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe mit ihrer Aufnahme in ein Bundesinventar (Art. 5 NHG) einen zusätzlichen und verstärkten Schutz (BGE 127 II 273, E. 4c; für das Schutzkonzept vgl. Art. 2 ff. NHG, insb. Art. 2, 5, 6 und 7 NHG).
34. Es gilt der Grundsatz, dass entsprechende Objekte in besonderem Masse ungeschmälert zu erhalten sind, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- und angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdienen (Art. 6 Abs. 1 NHG).
35. Der Bundesrat erliess – für die vorliegende Thematik relevant – gestützt auf das NHG die Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS; SR 451.12).

3.4 Einzelaspekt I: Berücksichtigung der Aspekte des Natur- und Heimatschutzes in der Nutzungsplanung.

36. Gemäss Art. 17 Abs. 1 und 2 RPG haben die Kantone mittels Schutzzonen oder anderen, geeigneten Massnahmen Schutzanliegen des Natur- und Heimatschutzes zu beachten und in

² Bundesaufgaben liegen mitunter auch bei einer Rechtsanwendung durch die Kantone vor (vgl. Art. 2 NHG). Entsprechende Anwendungsfälle stellen namentlich die Anwendung von bundesrechtlich geregelten Bewilligungstatbeständen im koordinierten Baubewilligungsverfahren dar. Für eine Kasuistik Rz. 114ff.).

den Zusammenhang einer umfassenden Nutzungsordnung zu stellen (vgl. WALDMANN / HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 17 N. 3).

37. Der Schutz der in den Spezialgesetzgebungen von Bund und Kantonen ausgewiesenen Objekten wird zu einem wesentlichen Teil durch raumplanerische Massnahmen gewährleistet. Die Auswahl der geeigneten Instrumente hängt im Einzelfall von der Art des Schutzobjekts, dem Schutzziel, den möglichen Gefährdungen und den bereits bestehenden Schutzmassnahmen ab (WALDMANN / HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 17 N. 28; WALTHER / WEBER, a.a.O., § 4/29). So statuiert bereits Art. 17 Abs. 2 RPG, dass das kantonale Recht, statt Schutzzonen festzulegen, andere geeignete Massnahmen vorsehen kann.
38. Beim ISOS handelt es sich um ein Ortsbildinventar. Als solches ist der Regelungsgegenstand des Ortsbildschutzes thematisch und – im Kanton Zürich schon aus verfahrensrechtlichen Gründen – grundsätzlich vom Denkmalschutz abzugrenzen (vgl. illustrativ VB.2019.00731, E. 8.2; VB.2018.00103, E. 4 m.w.H). Denkmalschutz und Ortsbildschutz stehen dabei in einer Wechselwirkung.

3.5 Einzelaspekt II: Berücksichtigung und Abstimmung zwischen Sachplänen und Konzepten mit dem kantonalen Richtplan

39. Seit dem wegleitenden Entscheid des Bundesgerichts «Rüti» hat sich nachfolgende Formel in den Erwägungen der Rechtsmittelinstanzen etabliert (vgl. BGE 135 II 209, E. 2.1):

«Im Rahmen der allgemeinen Planungspflicht der Kantone (Art. 2 RPG) legen diese die Planungsgrundlagen in ihrer Richtplanung im Allgemeinen fest (Art. 6 RPG) und berücksichtigen die Bundesinventare als besondere Form von Konzepten und Sachplänen im Speziellen (Art. 6 Abs. 4 RPG).»
40. Prozessual und aus formeller Sicht handelt es sich beim ISOS indes nicht um ein Konzept oder Sachplan. Diesbezüglich weist das ISOS ein Defizit an der Zusammenarbeit unter den Aufgabenträgern sowie der fehlenden vorgängigen Information und Mitwirkung der Bevölkerung sowie der Koordination mit der kantonalen Richtplanung auf (TSCHANNEN, in: AEMISEGGER / MOOR / RUCH / TSCHANNEN (Hrsg.), Praxiskommentar RPG, Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, Zürich 2019, Art. 6 N. 30 sowie Art. 13 N. 113).
41. Gemäss Art. 6 Abs. 4 RPG berücksichtigen die Kantone bei der kantonalen Richtplanung die Konzepte und Sachpläne des Bundes.
42. Die Bindungswirkung von Sachplänen und Konzepten für die kantonalen Richtpläne erfolgt in differenzierter Weise (zum Ganzen: TSCHANNEN, Praxiskommentar RPG, Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, a.a.O., Art. 6 N. 28 ff.; WALDMANN / HÄNNI (Handkommentar zum Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 6 N. 32 ff.):
 - Wo die Zuständigkeit des Bundes die Standortfrage abdeckt, sind entsprechende Festlegungen grundsätzlich unverändert in die kantonale Richt- und Nutzungsplanung zu übernehmen. Die Koordination und Abstimmung erfolgt im Sachplanungsverfahren;
 - Im Bereich aller anderen Bundeszuständigkeiten ist die kantonale Planung leitend. Namentlich bei den Bundesinventaren sind die Kantone indes nicht mehr zu abweichenden Wertungen gegenüber von Sachplänen und Konzepten befugt. Wie weit die Bundesinventare den Handlungsspielraum der weiteren Richtplanung rechtlich eingrenzen, ergibt sich nach dem Geltungsbereich und der Eingriffstoleranz der inventarspezifischen Schutzvorschriften. Die Richtplanung hat (bei der kantonalen Aufgabenerfüllung) die Schutzziele im Rahmen der stufengerechten Interessenabwägung zu berücksichtigen.

4 Rechtliches

4.1 Anwendbarkeit des ISOS – Rechtswirkung

4.1.1 Allgemeines

43. Beim ISOS handelt es sich um ein Inventar, dass durch den Bundesrat gestützt auf Art. 5 NHG erlassen wurde.
44. Durch die Aufnahme eines Objekts in ein Inventar des Bundes gemäss Art. 5 NHG wird dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen, die grösstmögliche Schonung verdient (Art. 6 Abs. 1 NHG).
45. Das ISOS enthält die in Art. 1 Abs. 1 i.V.m Anhang 1 VISOS aufgezählten Objekte. Das ISOS für die Stadt Zürich ist seit 1. Oktober 2016 in Kraft.
46. Objekte des ISOS sind Ortsbilder und deren Ortsbildteile (Art. 5 VISOS). Deren Berücksichtigung erfolgt wie ausgeführt im Rahmen der Raumplanung.
47. Die Rechtsprechung differenziert dabei für die Anwendbarkeit des ISOS, ob eine Erfüllung einer kantonalen Aufgabe oder einer Bundesaufgabe vorliegt.

4.1.2 Bei Erfüllung einer kantonalen Aufgabe

48. Soweit keine Bundesaufgabe in Frage steht, wird der Schutz von Ortsbildern vorab durch kantonales Recht gewährleistet (Art. 78 Abs. 1 BV; BGer 1C_179/2015 vom 11. Mai 2016, E. 2.2).
49. Bei der Nutzungsplanung handelt es sich im Grundsatz um eine kantonale Aufgabe. Die Kantone müssen das ISOS in ihrer Richt- und Nutzungsplanung berücksichtigen (vgl. Art. 11 VISOS; BGer 1C_265/2022 vom 24. April 2023, E. 2.1f.; grundsätzlich: BGE 135 II 209, E. 2.1).
50. Bereits im *kantonalen Richtplan* des Kantons Zürich (Stand: 11. März 2024) besteht eine entsprechende Verpflichtung der Planungsträger zur Beachtung des ISOS (AN.2016.00001, E. 2.4.3; kantonaler Richtplan, Text. Pt. 2.4.1-2.4.2).³
51. Die Pflicht zur Beachtung des ISOS findet zum einen ihren Niederschlag in der Anwendung der die Schutzanliegen umsetzenden Nutzungsplanung. Zum andern darin, dass im Einzelfall erforderliche Interessenabwägungen im Lichte der Heimatschutzanliegen vorgenommen werden. Das ist insbesondere der Fall, wenn von der Grundordnung abgewichen werden soll (BGE 135 II 209, E. 2.1; REY, in: GRIFFEL / LINIGER / RAUSCH / THURNHERR [Hrsg.], Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Zürich 2016, N. 4.79, m.w.H.).
52. Das ISOS bzw. die vom ISOS verkörpert öffentlichen Interessen sind zudem in der Rechtsanwendung bei der Auslegung unbestimmter Begriffe des Baurechts sowie bei im Einzelfall erforderlichen Interessenabwägungen – so weit eine solche im kantonalen Recht im Baubewilligungsverfahren überhaupt verlangt wird – zu berücksichtigen (statt vieler: BGer

³ Vgl. auch Art. 6 Abs. 2 lit. b RPG: Für die Erstellung ihrer Richtpläne erarbeiten die Kantone Grundlagen, in denen sie feststellen, welche Gebiete besonders schön, wertvoll und für die Erholung oder als natürliche Lebensgrundlagen bedeutsam sind.

1C_572/2022 vom 2. November 2023, E. 3.1.1 sowie 3.2, mit weiteren Hinweisen; vgl. § 320 PBG).

53. Das NHG enthält somit für Vorhaben, die nicht Bundesaufgaben darstellen, keine förmlichen Anforderungen, wie den Anliegen des ISOS Rechnung zu tragen ist (BGE 135 II 209. E. 3).

4.1.3 Einzelaspekt: ISOS und Planbeständigkeit

54. Mit dem Leitsatz «Rüti» BGE 135 II 209 erging eine präzisierte Rechtsprechung zur Beachtung des ISOS in der Nutzungsplanung.
55. Das Bundesgericht erachtet diese rechtliche Veränderung sowie den am 1. Juli 2010 in Kraft getretene, ausdrückliche Berücksichtigungspflicht (vgl. Art. 4a der altrechtlichen Verordnung vom 9. September 1981 über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz, aVISOS; SR 451.12; Art. 11 VISOS) im Regelfall nicht als ausreichende nachträgliche Entwicklung für eine vorfrageweise Überprüfung der Nutzungsplanung auf die Vereinbarkeit mit dem Bundesinventar (vgl. BGE 1C_572/2022 vom 2. November 2023, Erw. 3.1.5).

4.1.4 Bei Erfüllung einer Bundesaufgabe

56. Durch die Aufnahme eines Objekts in ein Inventar des Bundes gemäss Art. 5 NHG wird dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient (Art. 6 Abs. 1 NHG).
57. Aus Art. 6 Abs. 1 NHG lässt sich zwar kein absoluter Schutz des Objekts ableiten. Die ungeschmälerte Erhaltung bezieht sich in erster Linie nur – aber immerhin – auf das, was ein Schutzobjekt einzigartig oder typisch macht. Zudem steht die Pflicht zur ungeschmälerten Erhaltung und zur Schonung unter dem Vorbehalt der (vorstrukturierten) Interessenabwägung des Art. 6 Abs. 2 NHG. Für Abweichungen ist mithin ein wesentliches Interesse von ebenfalls nationaler Bedeutung vorauszusetzen (vgl. Rz. 59 ff.). Der Grundsatz der Schonung verlangt in diesem Sinn zunächst eine Vermeidung, jedenfalls aber eine Minderung von (zusätzlichen) Beeinträchtigungen (BGE 137 II 266 E. 4).
58. Diese Schutzkonzeption gilt bei der Erfüllung von Bundesaufgaben (Art. 2 NHG) in unmittelbarer Weise.

4.2 **Anwendbarkeit des ISOS – Schutzkonzept**

4.2.1 Erfüllung einer kantonalen Aufgabe – Berücksichtigung des ISOS im Rahmen der Nutzungsplanung

A Allgemeines

59. Massnahmen des Natur- und Heimatschutzes stellen raumwirksame Aufgaben im Sinne von Art. 2 RPG dar (WALTHER / WEBER, in: EHRENZELLER / ENGELER [Hrsg.], Handbuch Heimatschutzrecht – Internationales, nationales und kantonales Recht, Zürich/St. Gallen 2020; § 4/17f.; REY, Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, a.a.O., N. 4.77).
60. Sie sind entsprechend grundsätzlich im System der Raumplanung zu berücksichtigen.
61. Damit eine Nutzungsplanung rechtmässig ist, muss sie die Richtplanung und das übergeordnete Recht, namentlich die Planungsziele und Grundsätze gemäss Art. 1 und 3 RPG respektieren (VB.2020.00080, E. 2.1).

62. Die Berücksichtigung des ISOS hat in diesem Kontext v.a. im Rahmen der raumplanerischen Interessenabwägung nach Art. 3 RPV zu erfolgen (WALTHER / WEBER, Handbuch Heimatschutzrecht, a.a.O., § 4/17f.).
63. Eine Nutzungsplanung kann zudem bundesrechtskonform grundsätzlich nur durch ein formelles Planverfahren unter Mitwirkung der Bevölkerung, mit Genehmigung der kantonalen Behörde und unter Gewährung des Rechtsschutzes festgesetzt werden (STEINER/WIPF, in: FRITZSCHE / BÖSCH / WIPF / KUNZ [Hrsg.], Zürcher Planungs- und Baurecht, 7.A., Wädenswil 2024, S. 130 m.w.H.; nachfolgend zitiert: ZPUB).

B Raumplanerische Interessenabwägung nach Art. 3 RPV

64. Die raumplanerische Interessenabwägung und das ihr zugrunde gelegte methodische Vorgehen ergibt sich aus Art. 3 der Raumplanungsverordnung (RPV; SR 700.1).
65. Stehen den Behörden bei der Erfüllung und Abstimmung raumwirksamer Aufgaben Handlungsspielräume zu, so wägen sie die Interessen gegeneinander ab, indem sie:
- a) die betroffenen Interessen ermitteln,
 - b) diese Interessen beurteilen und dabei insbesondere die Vereinbarkeit mit der anzustrebenden räumlichen Entwicklung und die möglichen Auswirkungen berücksichtigen, und
 - c) diese Interessen auf Grund der Beurteilung im Entscheid möglichst umfassend berücksichtigen.
66. Die – im Nutzungsplanverfahren rechtsbildende⁴ – raumplanerische Interessenabwägung ist schliesslich in der Begründung der Beschlüsse darzulegen (Art. 3 Abs. 2 RPV).
67. Die Interessenabwägung enthält einerseits eine Abwägung von verschiedenen öffentlichen Interessen unter sich («Güterabwägung», mithin vorliegend interessierend v.a. auch [normative] Schutzinteressen mit Nutzungsinteressen), aber auch eine Interessenabwägung von öffentlichen Interessen mit entgegenstehenden privaten Interessen (STEINER/WIPF, in: ZPUB, S. 129f.).
68. Für die Interessenabwägung in Bezug auf entgegenstehende, private Interessen ergibt sich zudem das Erfordernis des öffentlichen Interesses an einer Eigentumsbeschränkung. Das entsprechende Prüfschema von Art. 36 BV (gesetzliche Grundlage, öffentliches Interesse, Verhältnismässigkeit) tritt zum methodischen Vorgehen der raumplanerischen Interessenabwägung gemäss Art. 3 RPV hinzu, bzw. ist diesem zusätzlich zugrunde zu legen.
69. Der (Sonder-)Nutzungsplan ist Ergebnis einer rechtskonform vorgenommenen Interessenabwägung.

C Materielle Aspekte der Berücksichtigungspflicht

70. In materieller Hinsicht bedeutet eine hinreichende Berücksichtigung des ISOS, dass die einzelnen Einträge zu beachten und gegen allfällige entgegenstehende Interessen wie etwa dem Grundsatz der inneren Verdichtung abzuwägen sind. Dabei genügt es nicht, wenn die ISOS-Einträge nur wiederholt werden; vielmehr müssen sie ernsthaft in die Überlegungen einbezogen werden. Auch reicht es nicht aus, die entgegenstehenden Interessen bloss generell anzurufen, sondern es muss geprüft werden, welches Gewicht ihnen unter den

⁴ Vgl. BGer 1C_328/2020, E. 3.4.3, in: ZBl. 2023, S. 131 ff.

jeweiligen konkreten Umständen zukommt (BGer 1C_328/2020, E. 3.5.1, in: ZBL 3/2023, S. 138).

D Kein hierarchischer Vorrang der Interessen für die raumplanerische Interessenabwägung

71. Im Rahmen der Nutzungsplanung hat nach Massgabe von Art. 3 RPV ortsbezogen eine rechtskonforme Interessenabwägung zwischen den normativen Schutzinteressen und den weiteren öffentlichen Interessen (namentlich entgegenstehende Eingriffsinteressen) zu erfolgen.
72. Unter den Planungszielen und -interessen besteht grundsätzlich kein hierarchischer bzw. absoluter Vorrang (WALDMANN / HÄNNI, Handkommentar zum Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 1 N. 53; JEANNERAT / MOOR, in: AEMISEGGER / MOOR / RUCH / TSCHANNEN [Hrsg.], Praxiskommentar RPG, Nutzungsplanung, Zürich 2016, Art. 17 N. 7). Sie sind ortsbezogen zu konkretisieren.
73. Mitunter wird dieser Umstand als ein schon auf Verfassungsebene angelegter Zielkonflikt bezeichnet (WALTHER / WEBER, Handbuch Heimatschutzrecht, a.a.O., § 4/18, auch zu den beiden nachfolgenden Absätzen).
74. Bei der raumplanerischen Interessenabwägung sind jeweils auch sämtliche weiteren betroffenen Interessen, namentlich auch andere, dem Schutz der bestehenden Bebauung entgegenstehende, wie Interessen der Ortsentwicklung und der Verdichtung des Siedlungsgebiets, zu berücksichtigen. Diese Interessenabwägung kann zur Folge haben, dass die ISOS- Erhaltungsziele in der Nutzungsplanung nicht oder nur teilweise umgesetzt werden können (sinngemäss VB.2017.00691, E. 6.1).
75. Wurde die Abwägung korrekt vorgenommen, so bleibt eine Planung auch dann rechtmässig, wenn gewisse Grundsätze am Ende unterliegen und daher nicht verwirklicht werden können (TSCHANNEN, Praxiskommentar RPG, Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, a.a.O., Art. 3 N. 6).
76. Dadurch unterscheidet sich die raumplanerische Interessenabwägung von der vorstrukturierten Interessenabwägung bei *Erfüllung einer Bundesaufgabe*. Bei Letzterer wird die Konfliktauflösung zwischen verschiedenen Interessen mit Art. 6 Abs. 2 NHG und Art. 10 Abs. 2 VISOS insofern vorstrukturiert, dass:
 - schützenswerte Gebiete und Objekte grundsätzlich zu schonen sind;
 - auf eine Beeinträchtigung zu verzichten ist; und
 - bei einer potenziell schweren Beeinträchtigung für eine Interessenabwägung Eingriffsinteressen von grundsätzlich ebenfalls nationalem Interesse vorliegen müssen.

4.2.2 Erfüllung einer Bundesaufgabe – vorstrukturierte Interessenabwägung und Begutachtungspflicht

A Vorstrukturierte Interessenabwägung

77. Gemäss Art. 6 Abs. 2 NHG darf bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe ein Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung im Sinne der Inventare [...] nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen.

78. Zusätzlich statuiert Art. 10 Abs. 2 VISOS, dass bei schwerwiegenden Eingriffen in ein Objekt bei Erfüllung einer Bundesaufgabe eine Interessenabwägung nur vorgenommen werden darf, wenn bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von nationaler Bedeutung vorliegen. Schwerwiegende Beeinträchtigungen eines Objekts sind nur zulässig, wenn sie sich durch ein überwiegendes Interesse von ebenfalls nationaler Bedeutung rechtfertigen lassen.
79. Art. 6 Abs. 2 NHG enthält demnach ein positivrechtliches und von der raumplanerischen Interessenabwägung gemäss Art. 3 RPV abweichend geregeltes Abwägungsverfahren. Die Elemente sind nachfolgend näher zu beleuchten:
80. Ein Abweichen von der *ungeschmälerten Erhaltung* des ISOS darf bei Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihm *bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen* (vgl. Art. 6 Abs. 2 NHG; Hervorhebungen durch den Verfasser).
81. Der Abwägungsprozess wird damit formell vorstrukturiert und materiell eingeschränkt (BGer 1C_118/2016 vom 21. März 2017, E. 4.2). Es werden mithin strengere Anforderungen als in Art. 3 RPV gestellt (TSCHANNEN, Praxiskommentar RPG, Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, a.a.O., Art. 3 N. 36; zum Teil auch zum Folgenden).
82. Der unbestimmte Rechtsbegriff der *ungeschmälerten Erhaltung* gemäss Art. 6 Abs. 1 NHG (vgl. auch die Art. 3 Abs. 1 sowie 7 Abs. 2 NHG) meint, dass der gemäss Inventar angestrebte Schutz vollumfänglich zur Geltung gelangen, und allfälligen Bedrohungen begegnet werden soll. Die Aufnahme eines Objektes in ein Inventar bedeutet indes nicht, dass sich am bestehenden Zustand überhaupt nichts mehr ändern darf. Der Zustand eines Objektes soll aber gesamthaft betrachtet unter dem Gesichtspunkt des Natur- und Heimatschutzes nicht verschlechtert werden. Allfällige geringfügige Nachteile einer Veränderung müssen durch anderweitige Vorteile mindestens ausgeglichen werden (BGE 127 II 273, E. 4c; TSCHANNEN / MÖSCHING, Nationale Bedeutung von Aufgaben- und Eingriffsinteressen im Sinne von Art. 6 Abs. 2 NHG, a.a.O., S. 14, jeweils mit Verweis auf die Materialien).
83. Das vorstrukturierte Abwägungsregime von Art. 6 Abs. 2 NHG greift allerdings nur bei *schweren Eingriffen* in Inventarobjekte (so auch BRGE IV Nr. 0012/2024, E. 5.4). Die Anforderung der ungeschmälerten Erhaltung wurde dabei in Art. 10 Abs. 1 und 2 VISOS unter Zuhilfenahme der Definition von entsprechenden Eingriffsschwellen präzisiert.⁵
84. Ein *schwerer Eingriff* liegt vor, wenn mit einem Projekt eine auf das Schutzziel ausgerichtete, umfangreiche und nicht wieder rückgängig zu machende («irreversible») Beeinträchtigung verbunden ist. Die Beeinträchtigung muss das Objekt in zentralen Bereichen treffen und von besonderem Gewicht sein (BGer 1C_357/2015 vom 1. Februar 2017, E. 4.2.4; BGE 127 II 273, E. 4c, jeweils auch zum Folgenden).
85. Demgegenüber stellen gemäss Art. 10 Abs. 1 VISOS Eingriffe die:
- i) *keine Auswirkungen auf die Erreichung der Erhaltungsziele* haben, keine Beeinträchtigung der Objekte dar, und sind zulässig.
- Ebenfalls zulässig sind:

⁵ Bei der Erfüllung von Bundesaufgaben stellen Eingriffe, die keine Auswirkungen auf die Erreichung der Erhaltungsziele haben, keine Beeinträchtigung der Objekte dar und sind deshalb zulässig. Ebenfalls zulässig sind geringfügige Beeinträchtigungen eines Objekts, wenn sie sich durch ein überwiegendes Interesse rechtfertigen lassen.

ii) *geringfügige Beeinträchtigungen* eines Objekts, wenn sie sich durch ein überwiegendes Interesse rechtfertigen lassen.

86. Ist der Eingriff in ein Schutzziel bloss mit einem geringfügigen Nachteil verbunden, ist ebenfalls eine Interessenabwägung vorzunehmen, wobei die Bewilligung der Zulässigkeit des Eingriffs nicht von dessen nationaler Bedeutung abhängt. Der Nachteil kann in diesem Fall unter dem Titel der grösstmöglichen Schonung mit Ersatzmassnahmen ausgeglichen werden (vgl. Art. 6 Abs. 1 NHG; BGer 1C_357/2015 vom 1. Februar 2017, E. 4.2.4; BGE 127 II 273, E. 4c).
87. *TSCHANNEN* stellt sich auf den Standpunkt, dass sich dann eine solche Interessenabwägung nach Art. 3 RPV richtet (*TSCHANNEN*, Praxiskommentar RPG, Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, a.a.O., Art. 3 N. 37; *TSCHANNEN / MÖSCHING*, Nationale Bedeutung von Aufgaben- und Eingriffsinteressen im Sinne von Art. 6 Abs. 2 NHG, a.a.O., S. 16). Nach der hier vertretenen Auffassung kommt jedoch bei Vorliegen einer Bundesaufgabe im sachlichen Geltungsbereich eines ISOS-Objekts stehts Art. 6 NHG zur Anwendung, und es ist bei Auslegung des Rechtsbegriffs der «ungeschmälerten Erhaltung» im Rahmen eines zweistufigen Vorgehens nicht auf die Interessenabwägung gemäss Art. 3 RPV umzuschwenken.
88. Gleichwohl ist gemäss Art. 6 NHG i.V.m. Art. 10 Abs. 1 VISOS bei Eingriffen mit maximal geringfügigen Beeinträchtigungen eine grundsätzlich ergebnisoffene Interessenabwägung vorzunehmen, bzw. kann eine solche vorgenommen werden. Insoweit ist diese Rechtsfolge identisch mit Art. 3 RPV und es ist die dort statuierte Methodik der Interessenabwägung sinngemäss zur Anwendung zu bringen.
89. Schliesslich ist im Sinne des Schutzkonzepts bei der Erfüllung von Bundesaufgaben auf Art. 10 Abs. 3 VISOS zu verweisen: Hängen mehrere Eingriffe, die einzeln als zulässig zu beurteilen sind, sachlich, räumlich oder zeitlich zusammen, oder sind Folgeeingriffe eines zulässigen Eingriffs zu erwarten, so ist auch die Gesamtwirkung auf das Objekt zu beurteilen.
90. Die Formulierung des Absatzes erscheint unter verschiedenen Titeln unklar und muss im Ergebnis als unglücklich bezeichnet werden.
91. Der *Zweck* der Bestimmung dürfte soweit erstellt sein – es soll eine fortlaufende Beeinträchtigung des geschützten Ortsbildes durch diverse Eingriffe jeweils für sich ‘unter der Schwelle’ verhindert werden. Demgegenüber verlangt die Bestimmung, dass *mehrere sachlich, räumlich oder zeitlich zusammenhängende Eingriffe* mit Blick auf die Gesamtwirkung des Objekts zu beurteilen sind. Eine hierzu gebotene Abgrenzung des Betrachtungsperimeters wird in der Praxis – namentlich im Vergleich zu Denkmalschutzmassnahmen, die ortsbezogen zumeist eingrenzbar sind – für den Ortsbildschutz kaum anhand von objektivierbaren Kriterien gemessen oder beurteilt werden können. Weder der Betrachtungs- noch der Beurteilungsperimeter lassen sich bei einem Ortsbild für die Rechtsanwendung hinreichend klar feststellen und definieren, zumal das Objekt häufig einen wesentlichen Teil eines gesamten Stadtkörpers umfasst. Auch bleibt weitgehend unklar, auf welchen Stand bzw. Zustand des Ortsbildes oder Ortsbildteils, verstanden als Baugesamtheit, abzustellen ist.
92. Prägnanter erweist sich diesbezüglich die seitens des Bundesgerichts entwickelte Formel: «Zudem dürfen wegen solcher Einzeleingriffe, die zwar für sich allein mit leichten Nachteilen verbunden sind, nicht negative Präjudizien für eine Folgeentwicklung zu erwarten sein, die insgesamt für den Natur- und Heimatschutz zu einem erheblich nachteiligen Ergebnis führen» (BGer 1C_357/2015 vom 1. Februar 2017, E. 4.2.4; BGE 127 II 273, E. 4c).
93. Die Anwendung von Art. 10 Abs. 3 VISOS dürfte zu erheblicher Rechtsunsicherheit führen und wird durch die Rechtsprechung zu konkretisieren sein.

94. Schliesslich konkretisiert Art. 10 Abs. 4 VISOS im Verbund mit der Erfüllung einer Bundesaufgabe auch für die Interessenabwägung ein Schonungsgebot. Einerseits muss sich eine Beeinträchtigung auf ein Mindestmass beschränken, und es ist auf grösstmögliche Schonung der baukulturellen, insbesondere städtebaulichen Qualitäten des Objekts zu achten.
95. Erweist sich eine Beeinträchtigung als Ergebnis einer Interessenabwägung als zulässig, so muss sie sich auf ein Mindestmass beschränken (vgl. Art. 3 sowie Art. 10 Abs. 4 VISOS).
96. Die gebotene grösstmögliche Schonung verlangt in erster Linie, dass ein Eingriff nicht weiter gehen darf, als dies zur Erreichung des Ziels des Vorhabens erforderlich ist (Verhältnismässigkeitsprinzip). Zudem sollen keine ungeeigneten oder unnötig schädigenden Massnahmen ergriffen werden dürfen (Verwaltungsgericht AG vom 8. Oktober 2024 WBE.2023.287, E. 3.1.2).
97. Nach der hier vertretenen Rechtsauffassung weisen die Vorgaben der Art. 10 Abs. 3 und 4 VISOS in Bezug auf das Schonungsgebot Überlappungen auf und sollte die Konkretisierung der Rechtsanwendung zu Art. 10 Abs. 3 VISOS unter enger Bezugnahme auf Art. 10 Abs. 4 VISOS erfolgen.

B Begutachtungspflicht

98. Kann bei der Erfüllung der Bundesaufgabe ein Objekt, das in einem Inventar des Bundes nach Artikel 5 aufgeführt ist, erheblich beeinträchtigt werden oder stellen sich in diesem Zusammenhang grundsätzliche Fragen, so verfasst die Kommission [ENHK oder EKD]⁶ zuhanden der Entscheidbehörde ein Gutachten (obligatorisches Gutachten). Die Kommission gibt darin an, ob das Objekt ungeschmälert zu erhalten oder wie es zu schonen ist (Art. 7 Abs. 2 NHG).
99. Ein Gutachten ist einzuholen, falls einem ISOS-Inventarobjekt bei der Erfüllung von Bundesaufgaben eine erhebliche Beeinträchtigung *droht* oder sich in diesem Zusammenhang *grundsätzliche Fragen* stellen (TSCHANNEN / MÖSCHING, Nationale Bedeutung von Aufgaben- und Eingriffsinteressen im Sinne von Art. 6 Abs. 2 NHG, a.a.O., S. 17). Liegt hingegen keine Bundesaufgabe vor, genügt es, wenn das Bundesinventar grösstmögliche Schonung erfährt (Rz. 28), wobei zur Klärung dieser Frage allenfalls bei der ENHK vorweg ein fakultatives oder besonderes Gutachten eingeholt werden kann, nicht aber muss (vgl. nachfolgend, Rz. 103 ff.; BGE 145 II 176 E. 3.3; VB.2019.00584, E. 5.3.3).
100. Im Gutachten gibt die Kommission an, ob das Objekt ungeschmälert zu erhalten, oder wie es zu schonen ist (BGE 145 II 176, E. 3.2 f; VB.2023.00209, E. 5.2.2). Es ist dabei Aufgabe der Kommissionen, im Rahmen der Begutachtung die Schutzziele des ISOS bzw. die daraus abzuleitenden Massnahmen zu konkretisieren (Verwaltungsgericht LU LGVE 2010 II Nr. 10, E. 5c/bb, in: ES VLP-ASPAN Nr. 4236).
101. Sind bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe wie im Baubewilligungswesen die Kantone zuständig, so obliegt die Beurteilung der Notwendigkeit zur Begutachtung der kantonalen Fachstelle (Art. 7 Abs. 1 i.V.m 25 Abs. 2 NHG), mithin der Fachstelle Ortsbild & Städtebau im Amt für Raumentwicklung (Art. 25 Abs. 1 Natur und Heimatschutzverordnung; NHV, SR 451.1 i.V.m. § 2 f. Kantonale Natur- und Heimatschutzverordnung; KNHV, LS 702.11.). Dabei sind an das Kriterium der möglichen Beeinträchtigung grundsätzlich geringe Anforderungen zu stellen; im Zweifelsfall ist die Kommission beizuziehen (BGer 1C_412/2018 vom 31. Juli 2019, E. 6.3).

⁶ Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK); eidgenössische Kommission für Denkmalpflege (EKD).

102. Von der Rechtswirkung her handelt es sich bei den entsprechenden Gutachten durch die eidgenössischen Kommissionen (ENHK oder EKD) um eine qualifizierte Entscheidungsgrundlage für die erforderliche Interessenabwägung, die von erheblicher und besonderer Bedeutung ist. Dabei gründet ihre Bindungswirkung nicht in einer ausdrücklichen Gesetzesvorschrift, sondern in der Überlegung, dass sie dem Sinn des Beizugs einer Fachstelle als sachkundige Spezialbehörde bzw. verwaltungsunabhängige Fachkommissionen entspricht. Ihren Gutachten kommt grosse Verbindlichkeit zu. Aus dieser Überlegung heraus darf nach ständiger Rechtsprechung nur aus triftigen bzw. wichtigen Gründen davon abgewichen werden. Dies trifft namentlich auch für die dem Gutachten zugrunde liegenden tatsächlichen Feststellungen zu (statt vieler: BGer 1C_753/2021 vom 24. Januar 2023, E. 8.8 [bezüglich der richterlichen Überprüfung]; BGer 1C_893/2013 vom 1. Oktober 2014, E. 5.3.2 [freie Beweiswürdigung der Verwaltungsbehörde], BGE 136 II 214, E. 5; KAWA: Was ändert sich, wenn alles gleichbleibt? – Eine Bestandesaufnahme der abgeschlossenen NHG-Revision, in: URP 2020-2, S. 139, mit Hinweisen auf die Rechtsprechung; Verwaltungsgericht LU LGVE 2010 II Nr. 10, E. 5c/bb, in: ES VLP-ASPAN Nr. 4236).

C Fakultative und besondere Begutachtung

103. Neben der obligatorischen Begutachtung gemäss Art. 7 NHG sieht Art. 8 NHG eine *fakultative* Begutachtung vor. So kann eine Kommission in wichtigen Fällen von sich aus in jedem Stadium des Verfahrens ihr Gutachten über die Schonung oder ungeschmälerte Erhaltung von Objekten abgeben.
104. Schliesslich umschreibt der Bundesrat gemäss Art. 17a NHG die Fälle, in denen eine Kommission mit Zustimmung des Kantons von sich aus oder auf Ersuchen Dritter *besondere* Gutachten erstellen kann. Solche können gemäss Art. 25 Abs. 1 Bst. e NHV erstattet werden, sofern ein Vorhaben, das keine Bundesaufgabe nach Art. 2 NHG darstellt, ein Objekt beeinträchtigen könnte, das in einem Inventar des Bundes nach Art. 5 NHG aufgeführt oder anderweitig von besonderer Bedeutung ist. Besondere Gutachten bedürfen der Zustimmung des Kantons, mithin des Regierungsrates. Solche Gutachten können gemäss ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts nicht von Gerichten angeordnet werden (statt vieler: BGer 1C_572/2022 vom 2. November 2023, Erw. 3.1.4 mit weiteren Hinweisen).
105. Die Möglichkeit der Kommissionen, ein fakultatives Gutachten zu erstatten (Art. 8 NHG) wie auch die Gutachterfunktion nach Art. 17a NHG auf Antrag stellen Aufgaben dar, die den Kommissionen von Gesetzes wegen zustehen. In diesem Sinne kommt sämtlichen Gutachten (obligatorisch – fakultativ – besondere) der Kommissionen in gleicher Weise Verbindlichkeit zu (BGE 136 II 214, E. 5).

4.3 Bundesaufgaben

4.3.1 Allgemeines

106. Der Bund hat bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes zu nehmen. Er schont Landschaften, Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler; er erhält sie ungeschmälert, wenn das öffentliche Interesse es gebietet (Art. 78 Abs. 2 BV; Natur- und Heimatschutz).
107. Gemäss Art. 3 Abs. 1 NHG sorgen namentlich auch die Kantone bei der Erfüllung der Bundesaufgaben dafür, dass das heimatliche Landschafts- und Ortsbild [...] geschont wird, und wo das allgemeine Interessen an ihm überwiegt, ungeschmälert erhalten bleibt.

108. Gemäss Art. 2 Abs. 1 NHG (Marginale: Erfüllung von Bundesaufgaben) ist unter Erfüllung einer Bundesaufgabe im Sinne von Artikel 24^{sexies} Absatz 2 der Bundesverfassung⁷ insbesondere zu verstehen:
- a. die Planung, Errichtung und Veränderung von Werken und Anlagen durch den Bund, seine Anstalten und Betriebe, wie Bauten und Anlagen der Bundesverwaltung, Nationalstrassen, Bauten und Anlagen der Schweizerischen Bundesbahnen;
 - b. die Erteilung von Konzessionen und Bewilligungen, wie zum Bau und Betrieb von Verkehrsanlagen und Transportanstalten (mit Einschluss der Plangenehmigung), von Werken und Anlagen zur Beförderung von Energie, Flüssigkeiten oder Gasen oder zur Übermittlung von Nachrichten sowie Bewilligungen zur Vornahme von Rodungen;
 - c. die Gewährung von Beiträgen an Planungen, Werke und Anlagen, wie Meliorationen, Sanierungen landwirtschaftlicher Bauten, Gewässerkorrekturen, Anlagen des Gewässerschutzes und Verkehrsanlagen.
109. Entscheiden kantonale Behörden über Vorhaben, die voraussichtlich nur mit Beiträgen nach Absatz 1 Buchstabe c verwirklicht werden, sind diese der Erfüllung von Bundesaufgaben gleichgestellt (Abs. 2).
110. Was unter der Erfüllung einer Bundesaufgabe im Sinne von Art. 78 Abs. 2 BV zu verstehen ist, führt Art. 2 Abs. 1 NHG demnach in nicht abschliessender Weise aus (WALTHER / WEBER, Handbuch Heimatschutzrecht, a.a.O., § 4/18). Die Anwendungsfälle wurden gestützt darauf in einer reichhaltigen Praxis insbesondere des Bundesgerichts im Rahmen der richterlichen Rechtsfindung geschöpft.⁸
111. Zu den Bundesaufgaben gehören namentlich die Planung, Errichtung und Veränderung von Werken und Anlagen durch den Bund, wie z.B. Bauten und Anlagen der Bundesverwaltung, Nationalstrassen oder Bauten und Anlagen der Schweizerischen Bundesbahnen (lit. a), die Erteilung von Konzessionen und Bewilligungen, wie zum Bau und Betrieb von Verkehrsanlagen, Transportanstalten, Werken und Anlagen zur Beförderung von Energie, Flüssigkeiten oder Gasen oder zur Übermittlung von Nachrichten sowie Bewilligungen zur Vornahme von Rodungen (lit. b), die Gewährung von Beiträgen an Planungen, Werke und Anlagen, wie Meliorationen, Sanierungen landwirtschaftlicher Bauten, Gewässerkorrekturen, Anlagen des Gewässerschutzes und Verkehrsanlagen (lit. c; vgl. auch BGE 139 II 271, E. 9.1).
112. Nach ständiger Rechtsprechung liegt eine Bundesaufgabe auch dann vor, wenn eine kantonale Behörde verfügt hat, sofern die angefochtene Verfügung eine Rechtsmaterie betrifft, die in die Zuständigkeit des Bundes fällt, bundesrechtlich geregelt ist und einen Bezug zum Natur-, Landschafts- und Heimatschutz aufweist. Das ist einerseits der Fall, wenn die bundesrechtliche Regelung (zumindest auch) den Schutz von Natur, Landschaft oder Heimat bezweckt; andererseits ist eine Bundesaufgabe zu bejahen, wenn der bundesrechtliche Auftrag die Gefahr der Beeinträchtigung schützenswerter Natur, Orts- und Landschaftsbilder in sich birgt (BGer 1C_265/2022 vom 24. April 2023, E. 3.1 f., mit Verweis auf BGE 139 II 271, E. 9.3. f.; BGE 131 II 545, E. 2.2.).

⁷ Art. 2 NHG verweist noch immer auf die Bestimmung der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874.

⁸ Solches kann sich auch aus einer unmittelbaren Verfassungsbestimmung ergeben, bspw. Art. 78 Abs. 5 BV zum Moorschutz; BGE 118 Ib 11, E. 2e.

113. Das Verwaltungsgericht Zürich hat in einem relativ kürzlich ergangenen Entscheid präzisiert, dass ein mittelbarer Zusammenhang zwischen dem Vorliegen des Tatbestandes der Erfüllung einer Bundesaufgabe bei einem Bauvorhaben im Geltungsbereich des ISOS genügt. Dass das Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung im Sinn von Art. 6 Abs. 2 NHG [...] unmittelbar durch die Bundesaufgabe selbst erfolgen muss, ergebe sich aus dem Wortlaut gerade nicht. Mithin gehe es in Art. 6 Abs. 2 und Art. 7 Abs. 2 NHG nur darum, ob im Zusammenhang mit einem Bauvorhaben die Erfüllung einer Bundesaufgabe in Frage steht (VB.2023.00209, E. 5.2.6, *angefochten mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten*).

4.3.2 Kasuistik

114. Nachfolgende das Stadtgebiet der Stadt Zürich potenziell betreffende Bewilligungstatbestände⁹ wurden durch die Rechtsprechung bislang als Bundesaufgabe klassiert:
115. Erteilung einer raumplanungsrechtlichen Ausnahmegewilligung gemäss Art. 24 ff. RPG (BGE 112 Ib 70, E. 4b);
116. Neueinzonungen gestützt auf Art. 15 RPG (BGE 142 II 509, E. 2.5);
117. Ausnahmegewilligung für eine Rodung gemäss Art. 5 Abs. 2 WaG (ausdrücklich bereits Art. 2 Abs. 1 lit. b NHG; BGE 139 II 271, E. 9.2);
118. Erteilung einer Baubewilligung für Mobilfunkanlagen innerhalb der Bauzone (BGE 131 II 545, E. 2.2; BGer 1C_50/2023 vom 19. März 2024, E. 2.2);
119. Biotopschutz gemäss Art. 18 ff. NHG, auch im Rahmen der Nutzungsplanung (BGE 138 II 281, E. 4.4; BGE 133 II 220, E. 2.2);
120. Die Bewilligung von technischen Eingriffen in ein Gewässer und diesbezüglich die Erteilung von fischereirechtlichen Bewilligungen nach Art. 8 ff. BGF (BGE 110 Ib 160, E. 2);
121. Beanspruchung des Gewässerraums nach Art. 41c Abs. 1 GSchG (BGE 143 II 77, E. 3.1);
122. Ausnahmegewilligung gemäss Art. 19 Abs. 2 GSchG für Bauten und Anlagen in einem besonders gefährdeten Bereich des Grundwassers, z.B. bei einer Unterschreitung des mittleren Grundwasserspiegels (BGE 145 II 176, E. 3.4 f.; BGer 1C_86/2020 vom 22. April 2021, E. 5.3, in: URP 2021, S. 812);
123. Erstellung von Zivilschutzanlagen (innerhalb und ausserhalb von Bauzonen; BGE 139 II 271, E. 10.2, mit Verweis auf BGer 1A.231/1998 vom 12. Juli 1999, E. 1b/bb);
124. Anwendung von Art. 18a Abs. 3 RPG (Solaranlage auf einem Kulturdenkmal) ausserhalb der Bauzone (BGer 1C_179/2015 vom 11. Mai 2016, E. 2.2¹⁰; BGer 1C_179/2015 vom 11. Mai 2016, E. 2.3 f.);¹¹

⁹ Die Darstellung hat keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

¹⁰ Für das Bauvorhaben in der Landwirtschaftszone war u.a. strittig, ob es den angrenzenden, im ISOS verzeichneten Weiler beeinträchtigt.

¹¹ Das Bundesgericht argumentiert diesbezüglich, dass im Bereich der Energiepolitik sich Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine ausreichende, breit gefächerte, sichere, wirtschaftliche und umweltverträgliche Energieversorgung sowie für einen sparsamen und rationellen Energieverbrauch einsetzen (Art. 89 Abs. 1 BV). Für Massnahmen, die den Verbrauch von Energie in Gebäuden betreffen, seien vor allem die Kantone zuständig (Abs. 4). Auch im Bereich des Bau- und Raumplanungsrechts seien grundsätzlich die Kantone zuständig (Art. 75 Abs. 1 BV). Eine Bundesaufgabe liege indessen dann vor, soweit es um (Teil-)Bewilligungen, Ausnahmen oder entscheidungsrelevante Gesichtspunkte gehe, deren Voraussetzungen das Bundesrecht näher regelt und die den notwendigen Bezug zum Natur-, Landschafts- und Heimatschutz haben (a.a.O., E. 2.3).

125. Solaranlagen innerhalb der Bauzone in einem ISOS Gebiet Erhaltungsziel A (BRGE IV Nr. 0012/2024 vom 25. Januar 2024, *noch nicht rechtskräftig*; REY, Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, a.a.O., N. 4.66; vgl. auch nachfolgend Rz. 130 ff.).
126. Keine Bundesaufgabe liegt gemäss bisheriger Rechtsprechung u.a. bei nachfolgenden Tatbeständen vor:
127. Die Aufnahme einer Baute in das ISOS. Dies bedeutet nicht, dass ihr Schutz oder der Schutz der zugehörigen inventarisierten Baugruppe damit zur Bundesaufgabe wird (BGer 1C_179/2015 vom 11. Mai 2016, E. 2.2; BGE 139 II 271, E. 9.3).
128. Die Umsetzung des bundesrechtlichen Verdichtungsziels bzw. die entsprechende Änderung von Bauzonenvorschriften, mit welcher eine intensivere Nutzung zugelassen werden soll, stellt keine Bundesaufgabe im Sinne von Art. 2 NHG dar (Verwaltungsgericht Aargau WBE.2020.43 vom 20. Oktober 2021, E. 3.3, in: ZBI 1/2023, S. 42).
129. Die Rechtsanwendung gestützt auf das Bundesgesetz über den Umweltschutz (USG; SR 814.01) bzw. die ausführenden Verordnungen (BGer 1A.11/2007, E. 1.1.2; ABEGG, Energiewende im Konflikt mit Natur- und Heimatschutz, in: Schriften zum Energierecht, Band 2 / 2016, S. 9). Der Schutz von Denkmälern und historischen Ortsbildern an sich fällt nicht unter das USG.

4.3.3 Exkurs: Solaranlagen im ISOS-Gebiet Erhaltungsziel A

130. Das Baurekursgericht hat in einem relativ kürzlich ergangenen Entscheid BRGE IV Nr. 0012/2024 vom 25. Januar 2024] im sachlichen Anwendungsbereich einer Bauzone für eine Aufdach-Solaranlage in einem ISOS Gebiet Erhaltungsziel A das Vorliegen einer Bundesaufgabe bejaht.
131. Es hat seinen Entscheid primär aus der höchstrichterlichen Rechtsprechung des Bundesgerichts zum Bau von Solaranlagen ausserhalb des Siedlungsgebiets abgeleitet (BRGE IV Nr. 0012/2024, E. 5.3.1. – 5.3.2).
132. So hielt es mit Bezug auf die Bundesgerichtsentscheide BGer 1C_179/2015 vom 11. Mai 2016 sowie im Ergebnis auch mit BGE 142 II 509 zusammengefasst fest, dass die Bewilligung für die Erstellung einer Solaranlage im ISOS-Erhaltungsgebiet A eine Bundesaufgabe darstelle. Dies, da die Bestimmung direkt anwendbar sei und keiner kantonalen Umsetzung bedürfe sowie den nötigen Bezug zum Natur-, Landschafts- und Heimatschutz aufweise. Aufgrund der direkten Anwendbarkeit von Art. 18a Abs. 3 RPG spiele es sodann auch keine Rolle, ob die Bewilligung einer Solaranlage ein Bauvorhaben innerhalb oder ausserhalb der Bauzone betreffe.
133. Zum anderen hat es Bezug genommen auf die Rechtsprechung von vereinzelt letzten Instanz kantonale Gerichte (BRGE IV Nr. 0012/2024, E. 5.3.3).
134. Die Schweizerische Bausekretärenkonferenz (SBK) hat im Nachgang zu diesem Entscheid bei den Mitgliedern eine Umfrage gestartet.¹² Auch wenn Methodik und Rücklauf kein abschliessendes Bild erlauben, zeigt das Ergebnis der Umfrage auf, dass für die diesbezügliche Frage der Rechtsanwendung diesbezüglich zum Teil grosse Differenzen zwischen den Kantonen bestehen.

¹² https://www.sbk1.ch/media/filer_public/bb/b1/bbb16cb1-a1dc-4909-b13e-0d057ebedec0/sbk_06032024_ergebnis_umfrage_solaranlagen_im_isos-a-gebiet.pdf, zuletzt besucht am 31. Januar 2025.

135. Der Entscheid BRGE IV Nr. 0012/2024 ist noch nicht rechtskräftig. Eine möglichst höchstrichterliche Klärung ist aus Sicht der damit einhergehenden Rechtssicherheit begrüssenswert.
136. Die seitens des Gerichts zugezogenen Kriterien (vgl. Rz. 131) entsprechen der bisherigen Rechtsprechung des Bundesgerichts. Es wird sich weisen müssen, ob der Entscheid auch durch die weiteren Rechtsmittelinstanzen bestätigt wird.
137. Gleichwohl erscheint die bundesgerichtliche Rechtsprechung nicht zwingend unmittelbar übertragbar auf die Situation innerhalb des Siedlungsgebiets zu sein:
- Für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone enthält das RPG eine umfassende materiellrechtliche Regelung (Art. 16a sowie 24 ff. RPG). In diesem Kontext ist für Solaranlagen auch der Art. 18a RPG in Verbindung mit den Art. 32a f. RPV zu setzen. Damit wurde für Solaranlagen ausserhalb der Bauzone einerseits eine umfassende materiellrechtliche Regelung aufgestellt hat und stellt Art. 18a RPG eine direkt anwendbare Bewilligungsnorm dar.
 - Bei der Bewilligungserteilung *innerhalb der Bauzone* und der Raumplanung selbst für das Siedlungsgebiet handelt es sich im Grundsatz um eine kantonale Aufgabe (vgl. Rz. 17 f. hievor).
 - Für Massnahmen, die den Verbrauch von Energie in Gebäuden betreffen, sind vor allem die Kantone zuständig (Art. 89 Abs. 4 BV). Bei der Sicherstellung einer ausreichenden und breit gefächerten Energieversorgung handelt es sich um eine Verbundaufgabe (vgl. Art. 89 Abs. 4 BV).
 - Der Geltungsbereich des Art. 18a RPG erstreckt sich gemäss klarem Wortlaut auch auf Bauzonen. Art. 18a RPG stellt für Solaranlagen innerhalb der Bauzone im Kern eine Verfahrensvorschrift dar. So statuiert Art. 18a RPG im Sinne einer Minimalvorgabe an das kantonale Recht, in welchen Fällen für Solaranlagen ein Meldeverfahren vorzusehen ist. Gleichwohl der diesbezüglich relevante Katalog des Art. 32a RPV materiellrechtliche Komponenten enthält, muss zumindest als fraglich erscheinen, ob die Anwendung des Art. 18a RPG vor dem Hintergrund der verfassungsmässigen Kompetenzenregelung effektiv zur Bejahung einer Bundesaufgabe nach Art. 2 NHG führen kann.
 - Die Kantone können zudem gestützt auf Art. 18a RPG im Rahmen ihrer Planungskompetenz planerisch oder gesetzgeberisch tätig werden. Art. 18a Abs. 1 RPG ist insoweit nicht abschliessend, als dass namentlich mit § 238 Abs. 4 PBG eine kantonale Vorschrift mit eigenständigem Gehalt besteht (vgl. VB.2019.00218, E. 4.). Art. 18a Abs. 4 RPG ist namentlich auch für die gestalterische Beurteilung nicht abschliessend, sondern namentlich die Anwendung von § 238 Abs. 2 PBG weiterhin geboten.
 - Bei Art. 18a RPG im sachlichen Anwendungsbereich von Bauzonen handelt es sich indes teilweise um unmittelbar anwendbares Recht. Das RPG enthält jedoch auch in weiteren Bereichen verfahrensrechtliche Minimalvorgaben, namentlich in Art. 25a RPG sowie Art. 33 RPG. Dieser Umstand lässt aber die Nutzungsplanung bzw. das Baubewilligungswesen nicht zu einer Bundesaufgabe werden.

4.4 Öffentliche Interessen

4.4.1 Öffentliches Interesse als unbestimmter Rechtsbegriff

138. Beim Begriff des öffentlichen Interesses handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff (HÄNNI, a.a.O., S. 41; HÄFELIN / MÜLLER / UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8.A., Zürich/St. Gallen 2020, N. 463).
139. Seine Konkretisierung obliegt in erster Linie dem politischen Prozess bzw. dem zuständigen Gesetzgeber (BGE 138 I 378 E. 8.3). Es ist in der Raumplanung der Interessenabwägung zuzuführen (vgl. Rz. 64).
140. Ein öffentliches Interesse ist einheitlich und konform mit dem übergeordneten Recht auszulegen. Als unbestimmter Rechtsbegriff räumt es für den für die Bau- und Zonenordnung zuständigen politischen Gemeinden (vgl. § 2 lit. c. PBG) kein Ermessen ein. Wie ein konkretes öffentliches Interesse bzw. die Ermittlung von dessen Sinngehalt und Tragweite zu verstehen ist, ist mit anderen Worten durch Auslegung zu ermitteln und stellt eine Rechtsfrage dar, welche in einem nachfolgenden Rechtsmittelverfahren voll überprüft werden kann (vgl. WIEDERKEHR / PLÜSS: Praxis des öffentlichen Verfahrensrechts – eine systematische Analyse der Rechtsprechung, Bern 2020, N. 2749).
141. Insoweit handelt es sich bei Vornahme einer raumplanerischen Interessenabwägung bei der Frage, ob die Interessen vollständig und richtig erfasst worden sind, um eine Rechtsfrage. Die relative Gewichtung der potenziell widerstreitenden Interessen ist jedoch weitgehend eine Ermessensfrage (BGer 1_270/2019 vom 27. Februar 2020, E. 3.2).
142. Den Behörden kommt dabei bei der Auslegung ein gewisser Beurteilungsspielraum zu, sofern ihre besonderen Kenntnisse oder ihre Vertrautheit mit den tatsächlichen Verhältnissen für die Auslegung bedeutsam sind (HÄFELIN / MÜLLER / UHLMANN, a.a.O., N. 463).
143. Diesbezüglich ist v.a. auch auf die Planungsautonomie der politischen Gemeinden als Ausfluss der Gemeindeautonomie zu verweisen. Die Gemeinden sind als Institute des kantonalen Rechts im Rahmen des kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrechts grundsätzlich autonom beim Erlass von Bau- und Zonenordnungen. Es steht ihnen im Rahmen ihrer Planungspflicht zu, geeignete Festlegungen und Massnahmen zu treffen. Ihnen kommt dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit zu (vgl. Art. 85 Verfassung des Kantons Zürich, LS 101; statt vieler: BGer 1C_245/2019 vom 19. November 2020, E. 2.1; BGE 112 Ia 281, E. 3a).
144. Der bei der Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe von der Gemeindeautonomie geschützte Auslegungsspielraum der Gemeinde wird überschritten, wenn die Gemeinde grundlos von Grundsätzen abweicht, welche Lehre und Gerichtspraxis zur Auslegung von solchen Begriffen entwickelt haben (vgl. BGE 145 I 52, E. 3.6, mit diversen Hinweisen).¹³

4.4.2 Herleitung der öffentlichen Interessen

145. Die Raumplanung verfolgt primär raumordnungspolitische Ziele, insbesondere eine flächendeckende Bodenwidmung im Rahmen der Nutzungsplanung (TSCHANNEN, in: Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, a.a.O., Art. 1 N 11).

¹³ Die Behörde darf sich nicht von unsachlichen, dem Zweck der massgebenden Vorschriften fremden Erwägungen leiten lassen, oder allgemeine Rechtsprinzipien, wie das Verbot von Willkür und von rechtsungleicher Behandlung, das Gebot von Treu und Glauben sowie den Grundsatz der Verhältnismässigkeit verletzen (statt vieler: BGE 137 V 71, E. 5.1).

146. Dabei sind jedoch nicht einzig raumbezogene öffentliche Interessen massgebend. Auch öffentliche Interesse mit Anliegen sozialer, kultureller, historischer und wissenschaftlicher Art sowie Anliegen des Umweltschutzes oder des sparsamen Umgangs mit Energie sind relevant (HÄNNI, a.a.O., S. 41, mit Verweis auf die Materialien).
147. Die Raumplanung dient indes der Verwirklichung einer Vielzahl verfassungsrechtlich vorgegebener und im Gesetz konkretisierter Staatsaufgaben, die sich auf den Raum auswirken (WALDMANN / HÄNNI, Handkommentar, RPG, 2006, Art. 1 N 6 ff. und 23).
148. Insofern leisten Verfassung und gesetzliche Zielbestimmungen Orientierungshilfe für die Bestimmung von öffentlichen Interessen (HÄFELIN / MÜLLER / UHLMANN, a.a.O., N. 462).
149. Der Begriff des öffentlichen Interesses ist zeitlich und in gewissen Belangen auch örtlich wandelbar (vgl. BGE 142 I 49 E. 8.1), bzw. dieser ist in der Raumplanung ortsbezogen zu konkretisieren.

A Planungsziele und -grundsätze gemäss Art. 1 und 3 RPG

150. Die öffentlichen «Interessen» ergeben sich primär aus den in Art. 1 und 3 RPG aufgeführten Planungszielen und -grundsätzen und knüpfen an den verfassungsrechtlichen Raumplanungsauftrag (Art. 75 Abs. 1 BV) sowie an anderen raumordnungspolitischen relevanten Staatsaufgaben an, welche sich in weiteren Spezialgesetzgebungen finden.¹⁴ Im Hinblick auf die konkrete, raumbezogene Umsetzung bleiben diese Zielbestimmungen aber relativ unbestimmt und verlangen nach inhaltlicher Anreicherung (zum Ganzen: WALDMANN / HÄNNI, Handkommentar, RPG, Bern 2006, Art. 3 N. 1; JEANNERAT / MOOR, Praxiskommentar RPG, Nutzungsplanung, a.a.O., Art. 14 N. 43; GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht in a nutshell, 4. Auflage, Zürich 2021, S. 21.).

B Positivrechtlich geregelte Interessen

151. Öffentliche Interessen ergeben sich auch aus verschiedenen Erlassen, in welchen diese verankert und/oder konkretisiert werden (HÄNNI, a.a.O., S. 46).
152. Spezialgesetzliche Vorgaben finden sich namentlich in der Umwelt- sowie Natur- und Heimatschutzgesetzgebung (vgl. Rz. 150 hievor). Der Raumplanung obliegt die Aufgabe, diese in eine umfassende Nutzungsordnung einzubetten, und ihnen mit den zahlreichen Spezialgesetzen zu einer örtlichen Geltungskraft zu verhelfen (vgl. WALDMANN / HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 17 N. 28).
153. Aus den spezialgesetzlichen Vorgaben leiten sich wie aufgezeigt öffentliche Interessen ab. Mitunter enthalten diese auch zwingend einzuhaltende Vorschriften, Interessenselektionen oder aber gesetzlich vorstrukturierte Interessenbeurteilungen, mit welchen bestimmten Belangen von Gesetzes wegen ein bestimmtes Gewicht beigemessen werden, oder aber Abwägungsgebote und -verbote beinhalten (für eine Übersicht: TSCHANNEN, Praxiskommentar RPG, Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, a.a.O., Art. 3 N. 11).
154. Zu den nationalen Interessen vgl. Rz. 165 ff. hiernach.

C Einzelaspekt I: Schutzinteresse bei Ortsbildern

155. Der Ortsbildschutz wird in den Planungsgrundsätzen konkretisiert (vgl. Art. 3 Abs. 1 und Abs. 2 lit. b RPG): Siedlungen, Bauten und Anlagen müssen sich in die Landschaft einordnen.

¹⁴ Grundlegend: BGE 105 Ia 336: So sind namentlich das Walderhaltungsgebot (Art. 77 BV; Art. 5 ff. WaG), der Gewässerschutz (Art. 76 BV), der Umweltschutz (Art. 74 BV), der Moorschutz (Art. 78 Abs. 5 BV) oder die rationelle Energienutzung (Art. 89 BV; Art. 1 EnG) als allgemein gewichtige öffentliche Interessen zu nennen; vgl. auch HÄNNI, a.a.O., S. 47).

Objekte des Natur- und Heimatschutzes sollen vor Zerstörung und Beeinträchtigung bewahrt werden (§ 18 Abs. 2 lit. I PBG).

156. Die Aufnahme eines Objekts im ISOS gilt als Indiz für dessen Schutzwürdigkeit (BGer 1C_38/2008 vom 27. August 2007, E. 3.3.). Die öffentlichen Interessen am Erhalt der Bebauungsstruktur werden mit den Inventareinträgen im ISOS konkretisiert (BGer 1C_479/2017 vom 1. Dezember 2017, E. 8.2). Insoweit dient das ISOS als eine Wertungshilfe bei der Interessenabwägung (BERZ: Zur Berücksichtigungspflicht des ISOS im kantonalen Bau- und Planungsrecht, in: PBGaktuell 3/2018, S. 9, mit weiteren Hinweisen).

D Einzelaspekt II: Siedlungsentwicklung nach innen

157. Der Planungsgrundsatz der Lenkung der Siedlungsentwicklung nach innen, unter Berücksichtigung einer angemessenen Wohnqualität, stellt raumplanungsrechtliches Ziel dar (vgl. Art. 1 Abs. 2 lit. a^{bis}, Art. 8a Abs. 1 lit. c und Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG, vgl. auch § 18 Abs. 2 lit. b und c). Es ist zudem Ausfluss des verfassungsmässigen Gebots der Trennung des Baugebiets von Nichtbaugebiet und geht diesbezüglich mit dem Konzentrationsprinzip einher (GRIFFEL, a.a.O., S. 22).
158. Siedlungsentwicklung nach Innen im Sinne einer haushälterischen Bodennutzung steht für den Grundsatz, wonach Siedlungen prioritär im bebauten Bestand wachsen sollen. Entsprechend sind zuerst die inneren Nutzungsreserven (unternutzte Bauzonen, Baulücken, Industriebrachen) zu beanspruchen, bevor neues Bauland geschaffen wird. Verdichtung meint auch die effizientere Nutzung bereits bebauter Areale durch Aufzonungen, Schliessung von Baulücken, Umnutzungen oder Erstellung von Ergänzungs- und Ersatzneubauten (illustrativ BGer. 1C_300/2020, vom 1. Dezember 2020, E. 2.5).
159. An der Siedlungsentwicklung nach innen handelt es sich demnach im Kern ebenfalls um ein öffentliches Schutzinteresse. Daneben geht dies mit öffentlichen und privaten Nutzungsinteressen einher.

E Einzelaspekt III: Öffentliche Aufgaben

160. Namentlich das PBG verwendet teilweise den Begriff der «öffentlichen Aufgabe» bzw. der «öffentlichen Aufgabenerfüllung».
161. Eine öffentliche Aufgabe bedingt, dass sich eine entsprechende Erfüllungspflicht aus dem Gesetz ableiten lässt (illustrativ: BRGE III Nr. 0190/2024, E. 7.2).
162. Der Begriff des öffentlichen Interesses ist nicht deckungsgleich mit dem Begriff der öffentlichen Aufgabe. So kann der Begriff des öffentlichen Interesses weitergehend sein als eine unmittelbare öffentliche Aufgabenerfüllung.
163. Es stellt sich die Frage, ob bei einer öffentlichen Aufgabenerfüllung, die (mitunter auch) bundesrechtlich geregelt ist bzw. sich aus den Planungszielen und Grundsätzen gemäss den Art. 1 und 3 RPG ableiten lässt, stets ein öffentliches Interesse von ebenfalls nationalem Interesse ableiten lässt.
164. Die entsprechenden Konstellationen werden nachfolgendem unter den fünften Titel der Anwendungskonflikte aufgezeigt und bewertet (vgl. Rz. 183 ff.).

4.5 Interessen von nationaler Bedeutung

165. Die Frage, wann entgegenstehende Interessen ebenfalls von nationaler Bedeutung sind, ergibt sich weder aus dem NHG, noch wurden in der Rechtsprechung soweit ersichtlich klare Kriterien erarbeitet (vgl. TSCHANNEN, in: AEMISEGGER / MOOR / RUCH / TSCHANNEN (Hrsg.),

Praxiskommentar RPG, Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, Zürich 2019, Art. 3 N. 39).

166. Die Priorisierung der *Schutzinteressen* des ISOS erfolgt durch die Inventarisierung. So wird durch die Aufnahme eines Objekts in ein Bundesinventar nach Art. 5 NHG dargetan, dass es «in besonderem Masse» die ungeschmälerzte Erhaltung verdient (Art. 6 Abs. 1 NHG), und wird daraus das qualifizierte Interesse von «nationaler Bedeutung» abgeleitet (Art. 6 Abs. 2 NHG; TSCHANNEN / MÖSCHING, Nationale Bedeutung von Aufgaben- und Eingriffsinteressen im Sinne von Art. 6 Abs. 2 NHG, a.a.O., S. 22).
167. Die *Eingriffsinteressen* mit nationaler Bedeutung wurden seinerzeit bewusst der Klärung «in der Praxis» überlassen (TSCHANNEN / MÖSCHING, Nationale Bedeutung von Aufgaben- und Eingriffsinteressen im Sinne von Art. 6 Abs. 2 NHG, a.a.O., S. 22 f., mit Verweis auf die Materialien).
168. Eine veritable Schwierigkeit besteht darin, dass in Bezug auf das Interesse der Siedlungsentwicklung nach innen als Nutzungs- und teilweise auch Schutzinteresse zwischen dem *generellen* Aufgabeninteresse und dem *konkreten* Eingriffsinteresse zu unterscheiden ist (vgl. TSCHANNEN, Praxiskommentar RPG, Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, a.a.O., Art. 3 N. 39).
169. Die Problematik kann illustrativ am nationalen Interesse der Siedlungsentwicklung nach innen aufgezeigt werden:
170. Die Raumplanung dient der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedelung des Landes (Art. 75 Abs. 1 BV).
171. Dabei ist zudem beachtlich, dass das teilrevidierte RPG einen indirekten Gegenvorschlag auf Gesetzesstufe darstellt. Im Jahr 2008 reichten Umweltverbände die Initiative «Raum für Mensch und Natur (Landschaftsinitiative)» ein, die sich gegen die fortschreitende Zersiedlung richtete und die Landschaft besser schützen wollte (AEMISEGGER / KISSLING, Praxiskommentar RPG, a.a.O., Art. 15 N. 1; Botschaft zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 20. Januar 2010, BBl 2010 1049, S. 1080; nachfolgend: Botschaft RPG I).
172. Mit der Teilrevision des RPG vom 15. Juni 2012 (RPG I) wollte der Gesetzgeber der Zersiedelung und dem Kulturlandverlust als drängendsten Problemen der schweizerischen Raumentwicklung entgegentreten (BGE 142 II 509, E. 2.5, m.w.H.). Diesbezüglich wurden die Planungsziele und -grundsätze gemäss Art. 1 und 3 RPG ergänzt.
 - Für die Siedlungsentwicklung gilt das Gebot, kompakte Siedlungen zu schaffen (Art. 1 Abs. 2 lit. b RPG) und ist die Siedlungsentwicklung verstärkt nach innen zu lenken (Art. 1 Abs. 2 lit. a^{bis} RPG);
 - Als Planungsgrundsatz statuiert Art. 3 lit. a^{bis} RPG, dass seitens der Behörden Massnahmen getroffen werden, um Möglichkeiten zur Verdichtung der Siedlungsflächen zu schaffen.
173. Das Gebot der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens geniesst mitunter Verfassungsrang und stellt demnach ein nationales Interesse dar. So hat das Bundesgericht in seinem Entscheid «Sarnen I» festgestellt, dass das Aufgabeninteresse der

Siedlungsentwicklung nach innen von nationaler Bedeutung sei (BGer 1C_118/2015 vom 21. März 2017, E. 6).¹⁵

174. Gleichwohl es sich bei der Siedlungsentwicklung nach innen, die in Nachachtung des haushälterischen Umgangs mit dem Boden in Nachachtung des Trennungsgebots bzw. des Konzentrationsprinzips gilt, um ein nationales Interesse handelt, bestehen besondere Schwierigkeiten, dieses in dem Sinn als Eingriffsinteresse räumlich zu verorten, dass es im Rahmen einer vorstrukturierten Interessenabwägung gemäss Art. 6 Abs. 2 NHG überhaupt und dabei als überwiegendes Interesse von nationaler Bedeutung angeführt werden kann.
175. Das Bundesgericht ist dieser Differenzierung (Aufgaben- versus Eingriffsinteresse) im Ergebnis gefolgt:
176. Die Prüfung der nationalen Bedeutung hat nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zweistufig zu erfolgen: Zunächst muss die Aufgabe als solche einem öffentlichen Interesse von nationaler Bedeutung dienen. Sodann muss feststehen, dass auch das zu beurteilende Einzelprojekt ausreichend zur Verwirklichung dieser Aufgabe beiträgt. Die abstrakte Zuerkennung einer nationalen Bedeutung heisst somit nicht ohne Weiteres, dass auch jedes konkrete Vorhaben zur Verwirklichung der Aufgabe von nationaler Bedeutung ist (statt vieler: BGer 1C_327/2022 vom 7. November 2023, E. 4.5.1, m.w.H.).
177. Eine solche Differenzierung hat soweit ersichtlich auch das Verwaltungsgericht seinem Entscheid VB.2020.00363, E. 5.2, zugrunde gelegt: Es hielt fest, dass die allgemeinen Ausführungen zum kantonalen Richtplan bzw. zum regionalen Richtplan in casu nicht ersichtlich werden liessen, dass die Gemeinde auf eine innere Verdichtung genau an dieser Stelle angewiesen sei.

4.5.1 Einzelaspekt: Kasuistik zu bejahten nationalen Interessen aus der Spezialgesetzgebung durch die Rechtsprechung

178. In der Rechtsprechung wurde verschiedentlich ein Interesse von nationaler Bedeutung herausgeschält:
179. Das Verwaltungsgericht hat in einem Entscheid zur Frage, ob die Flughafen Zürich AG der Selbstbindung gemäss § 204 PBG unterliegt, vorliegend interessierend ausgeführt, dass die Flughafen Zürich AG einen Landesflughafen betreibe, der dem öffentlichen Verkehr diene, wofür sie über eine Betriebskonzession verfüge. An der Nutzung des Landesflughafens als Drehscheibe des internationalen Luftverkehrs und Teil des Gesamtverkehrssystems bestehe nicht nur ein kantonales öffentliches Interesse (§ 1 Flughafengesetz; LS 748.1), sondern ein nationales Interesse (Art. 36e Luftfahrtgesetz; LFG SR 748.0 – VB.2018.00361, E. 3.2.6, bestätigt mit BGer 1C_386/2019 vom 28. April 2020).
180. In Bezug auf die Realisierung eines Innovationsparks hielt das Bundesgericht in seinem Entscheid BGer 1C_487/2020 vom 12. November 2021, E. 7.5 fest, dass im Bundesgesetz über die Förderung der Forschung und der Innovation (FIGG; SR 420.1) dem Schweizerischen Innovationspark ein übergeordnetes nationales Interesse eingeräumt werde (vgl. Art. 32 Abs. 1 lit. a FIGG). Der Bund habe überdies sowohl den Sachplan Militär (SPM) zu den räumlichen Konzeptionen der Militärflugplätze und zu den Anlagen in Dübendorf als auch den Sachplan Infrastruktur Luftfahrt (SIL) für die Realisierung des Gesamtprojekts angepasst. Er habe darin ausdrücklich vorgesehen, dass die planerischen Rahmenbedingungen zum

¹⁵ Indessen könne – in casu wurde durch das Gutachten der ENHK/EDK eine schwerwiegende Beeinträchtigung des Ortsbildes festgestellt (E. 3.1) – dem Interesse auch mit einem redimensionierten Projekt Rechnung getragen werden, weshalb die Bestimmung von Art. 6 Abs. 2 NHG falsch angewendet worden sei.

Innovationspark Zürich im Richtplan des Kantons Zürich festzulegen seien und damit die kantonale Planung massgeblich vorgespurt. Insgesamt belegt dies ein erhebliches, ausserordentliches Bundesinteresse an der Planung und Realisierung des Innovationsparks Zürich.

181. Zusätzlich kann neben den Erwägungen des Bundesgerichts zur nationalen Bedeutung des Innovationspark-Netzwerkes auch auf die Erwägungen des erstinstanzlichen Entscheids des Baurekursgerichts (BRGE III Nrn. 0145-0146/2018 vom 24. Oktober 2018, E. 6.) verwiesen werden. Das Baurekursgericht führte u.a. aus, dass die Konzeption des Schweizerischen Innovationsparks zwei sogenannte Hub-Standorte im Umfeld der Eidgenössischen Technischen Hochschulen ETH Zürich und Lausanne beinhalte, die dank ihrer Grösse Dreh- und Angelpunkte für die internationale Ausstrahlung des Schweizerischen Innovationsparks bildeten.
182. Dadurch stellte das Baurekursgericht auch einen Bezugspunkt des nationalen Interesses an dieser Aufgabe zur Verwirklichung im konkreten Fall her.

5 Anwendungskonflikte

5.1 Betroffenheit der Stadt Zürich

5.1.1 Fragestellung

183. *Ist eine Direktanwendung des ISOS bei einer solch grossen Betroffenheit der Stadt Zürich verhältnismässig? Kann das Interesse der Verdichtung hergeleitet werden?*

5.1.2 Rechtliches

184. Der Bund berücksichtigt bei der Erfüllung seiner Aufgaben die Erfordernisse der Raumplanung (Art. 75 Abs. 3 BV).
185. Durch die Aufnahme eines Objektes von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes wird dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient (Art. 6 Abs. 1 NHG).
186. Ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung im Sinne der Inventare darf bei Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen (Abs. 2).

5.1.3 Diskussion und Würdigung

A Allgemeine Konfliktbetrachtung

187. Insgesamt sind im Stadtgebiet von Zürich rund 75% der Flächen aller Bauzonen mit einem ISOS-Erhaltungsziel (A oder B) belegt. Die Erhaltungsziele des ISOS gehen damit sowohl in der inhaltlichen Umschreibung der Erhaltungsziele als auch in ihrer räumlichen Ausdehnung deutlich über die Festlegungen betreffend den Ortsbildschutz der Richtplanung sowie der Nutzungsplanung hinaus (vgl. Beschluss des Stadtrates der Stadt Zürich vom 11 Mai 2016 [STRB Nr. 0387/2016], S. 7).
188. Der Umgang mit Schutzobjekten des Natur- und Heimatschutzes stellt eine raumwirksame Tätigkeit dar. Die Berücksichtigung des Ortsbildschutzes, wie er in ISOS Schutzobjekten mitunter auch in den ISOS-Erhaltungszielen konkretisiert wird, hat im Rahmen der

Raumplanung zu erfolgen (Rz. 59 f.). Dabei greift grundsätzlich das Schonungsgebot (Art. 3 und 6 Abs. 1 NHG).

189. Bei der Raumplanung wie auch dem Umgang mit Natur- und Heimatschutzobjekten handelt es sich im Grundsatz um eine kantonale Aufgabe (Rz. 17 f.).
190. Die gewichtigen öffentlichen Interessen des Ortsbildschutzes treten neben diversen weiteren öffentlichen Interessen an den Stadtkörper, wie sie ebenfalls aus den Planungszielen und -grundsätzen gemäss den Art. 1 und 3 RPG konkretisiert werden.
191. Die verschiedenen öffentlichen Interessen sind auf Stufe Nutzungsplanung grundsätzlich gleichwertig (Rz. 71 ff.). Sie sind stufengerecht (Richt- und Nutzungsplanung) und ortsbezogen zu konkretisieren.
192. Eine rechtskonforme raumplanerische Interessenabwägung kann zur Folge haben, dass im Einzelfall Ortsbild-Schutzinteressen bzw. ISOS-Erhaltungsziele gegen andere generelle Aufgaben- und Eingriffsinteressen von ebenfalls wichtigen öffentlichen (und privaten) Interessen insoweit unterliegen, dass die Schutzinteressen nicht oder nur teilweise umgesetzt werden können (Rz. 74). Letzteres ist Ergebnis einer raumplanerischen Gesamtschau.
193. Beim Baubewilligungsverfahren besteht nach kantonalem Recht ein Bauanspruch. Eine Bewilligung ist zu erteilen, wenn das Bauvorhaben den Vorschriften [des] Gesetzes und den ausführenden Verfügungen entspricht (§ 320 PBG).¹⁶ Den ISOS-Erhaltungszielen ist in der Rechtsanwendung insbesondere im Rahmen der Anwendung der allgemeinen Ästhetikvorschrift und der dabei gebotenen Ermessensbetätigung Rechnung zu tragen (vgl. Rz. 52).
194. Dabei gelangt bei Vorliegen einer Bundesaufgabe (Rz. 106 ff.) erstmalig Art. 6 Abs. 2 NHG zur Anwendung.¹⁷ Art. 6 Abs. 2 NHG stellt eine sachgesetzliche Konkretisierung des Verfahrens zur Interessenabwägung dar. Der Abwägungsprozess wird formell vorstrukturiert und gleichzeitig materiell eingeschränkt (Rz. 82). Schützenswerte Gebiete und Objekte mit ISOS-Erhaltungszielen sind grundsätzlich zu schonen und auf eine Beeinträchtigung ist zu verzichten. Ein schwerer Eingriff ist (einzig) im Verbund mit gleichwertigen Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung zulässig (Art. 6 Abs. 2 NHG; Art. 10 Abs. 2 und 3 VISOS; Rz. 80).
195. Liegt bei einem Bauvorhaben im Geltungsbereich des ISOS im Verbund mit der (koordinierten) Bewilligungserteilung eine Bundesaufgabe vor, wird das ISOS mit seinen Erhaltungszielen in diesem Sinn unmittelbar anwendbar, insoweit das Schutzobjekt ungeschmälert zu erhalten ist (Rz. 77 ff.).
196. Mithin ist mit der Anwendbarkeit von Art. 6 Abs. 2 NHG erstmalig im Baubewilligungsverfahren eine neue Rechtsfrage (Rz. 141) mit weitgehenden rechtlichen und tatsächlichen Auswirkungen zu beantworten, die im vorgelagerten Richt- und Nutzungsplanverfahren im Rahmen der nutzungsplanerischen Interessenabwägung durch das hierzu zuständige Gemeinwesen – wie aufzuzeigen ist – nicht verbindlich erfasst werden kann.
197. Aus Sicht eines abgestimmten Planungswerks der Nutzungsplanung führt die Anwendung der vorstrukturierten Interessenabwägung gemäss Art. 6 NHG auf Stufe Baubewilligungsverfahren

¹⁶ Im Kern entspricht die Baubewilligung einer Feststellungsverfügung mit Gestaltungswirkung; Die Bewilligungserteilung umfasst jedoch nach Massgabe des Gesetzes insbesondere bei der Auslegung von unbestimmten Rechtsbegriffen eine Ermessensbetätigung.

¹⁷ Dies führt einerseits bei Vorliegen einer potenziellen Abweichung von der ungeschmälerten Erhaltung zu einer Begutachtungspflicht nach Art. 7 Abs. 2 NHG durch die eidgenössischen Kommissionen (Rz. 98 ff.). Das Gesuch ist diesbezüglich an das kantonale ARE zur Beantwortung dieser Vorfrage zu überweisen (Rz. 99).

dazu, dass in der diesbezüglichen vorstrukturierten Interessenabwägung weitere, mitunter wesentliche öffentliche Interessen, die zuvor in einer raumplanerischen Interessenabwägung als wesentliche öffentlichen Interessen beachtlich waren, bei der Rechtsanwendung ihrer konkreten örtlichen Geltungswirkung enthoben werden.

198. Dies hat zur Folge, dass mit dem erlassähnlichen¹⁸ Verfahren der Rahmennutzungsplanung aus Sicht der jeweiligen Grundeigentümerschaft diesbezüglich keine Rechtsbeständigkeit geschaffen werden kann.
199. Dieser Umstand tritt nach der vorliegend vertretenen Rechtsauffassung mit einer Vielzahl von mitunter bundesrechtlich normierten Grundsätzen und Prinzipien des RPG in potenziellen Konflikt:
200. Die Träger raumwirksamer Aufgaben sind planungspflichtig (vgl. Art. 2 RPG). Die Raumplanung bildet mit der Richt- und Nutzungsplanung sowie dem nachfolgenden Baubewilligungsverfahren ein Ganzes, in dem jeder genannte Teil eine spezifische Funktion erfüllt: Die Richtpläne der Kantone zeigen in den Grundzügen auf, wie sich ihr Gebiet räumlich entwickeln soll. Nutzungspläne ordnen sodann die zulässige Nutzung des Bodens für jede Parzelle. Das Baubewilligungsverfahren dient schliesslich der Rechtsverwirklichung (vgl. STEINER / WIPF, ZPUB, a.a.O., S. 130 f.; BGE 140 II 262, E. 2.3.1).
201. Im Anwendungsbereich des RPG stellt sich insbesondere die Frage nach der Zuordnung raumwirksamer Aufgaben zu den einzelnen Stufen der planungsrechtlichen Entscheidfolge Richtplan-Nutzungsplan-Baubewilligung (TSCHANNEN, Praxiskommentar RPG, Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, a.a.O., Art. 2 N. 22).
202. Bereits der kantonale Richtplan hat sich diesbezüglich stufengerecht zu den räumlich verortbaren öffentlichen Interessen äussern (STEINER / WIPF, ZPUB, a.a.O., S. 129 f.). Die Kantone haben mindestens festzulegen, wie der Kanton sich räumlich entwickeln soll und wie die raumwirksame Tätigkeit im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung aufeinander abgestimmt werden (Art. 8 Abs. 1 lit. a und b RPG). Die Richtpläne sind dabei behördenverbindlich und entfalten ihre Bindungswirkung für das nachgelagerte Nutzungsplanungsverfahren (Art. 9 RPG; § 16 PBG).
203. Die Implementierung der verschiedenen Schutz- und Nutzungsinteressen hat schliesslich unter Anwendung und Konkretisierung der Raumplanungsziele und Grundsätze und in Abwägung mit objektivierbaren privaten Interessen im Rahmen der in aller Regel abschliessenden Interessenabwägung auf Stufe Nutzungsplanung zu erfolgen (Art. 1 und 3 RPG i.V.m. Art. 3 RPV). Die verschiedenen öffentlichen Interessen sind grundsätzlich gleichwertig und erfordern raumbezogen einer örtlichen Konkretisierung und Anreicherung (Rz. 67, 71 ff.).
204. Nutzungsplanerische Festlegungen müssen dabei der übergeordneten (Richt-)Planung entsprechen (§ 16 PBG). Der grundeigentümergehörige Nutzungsplan als Ergebnis dieser Interessenabwägung, dessen Erlass im dafür gesetzlich determinierten Planungsprozess stattfindet und im anschliessenden Rechtsmittelverfahren übergeprüft werden kann, darf im Baubewilligungsverfahren in diesen Punkten grundsätzlich nicht mehr infrage gestellt werden (Art. 21 RPG; statt vieler: BGE 1C_358/2013 vom 12. November 2013, E. 3.2). Dies entspricht planungsrechtlich in den Prinzipien der *Planbeständigkeit* (vgl. auch Rz. 54 f.),

¹⁸ Vgl. zur Klassierung JEANNERET / MOOR, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, a.a.O., Art. 14 N. 15. Geht man von einer verfügungsähnlichen Rechtswirkung des Nutzungsplans aus, so stellt dieser rechtlich den Sachentscheid dar, und die Baubewilligung die Vollstreckungsverfügung. Mit Letzterer kann die Sachverfügung nicht mehr hinterfragt werden.

verfahrensrechtlich dem *Gebot des einmaligen Rechtsschutzes* bzw. unterliegt den Voraussetzungen zur *akzessorischen Anfechtung von Nutzungsplänen*.

205. Die stufengerecht erfolgte Abstimmung zwischen verschiedenen öffentlichen Interessen kann illustrativ am allgemein gehaltenen Aufgabeninteresse der Siedlungsentwicklung nach innen aufgezeigt werden:
206. Kantone und Gemeinden sorgen dafür, dass der Boden haushälterisch genutzt und das Baugebiet vom Nichtbaugebiet getrennt wird. Sie stimmen ihre raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander ab und verwirklichen eine auf die erwünschte Entwicklung des Landes ausgerichtete Ordnung der Besiedlung. Sie achten dabei auf die natürlichen Gegebenheiten sowie auf die Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft (Art. 1 Abs. 1 RPG).
207. Im Rahmen der Richt- und Nutzungsplanung werden:
- mit Beurteilungs- und Betrachtungsperimeter einer kantonsweit anzustrebenden Entwicklung;
 - in Nachachtung des Gebots der Trennung von Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiet, sowie dem haushälterischen Umgang mit dem Boden;
 - unter genereller Abstimmung von Siedlung und Verkehr; und
 - unter Beachtung des generell gehaltenen Aufgabeninteresse der Siedlungsentwicklung nach innen

die generellen Aufgabeninteressen von nationaler Bedeutung konkretisiert und soweit möglich in Übereinstimmung gebracht mit den ebenfalls gewichtigen öffentlichen Interessen am Ortsbildschutz, wie es sich aus den Erhaltungszielen des ISOS ergeben.

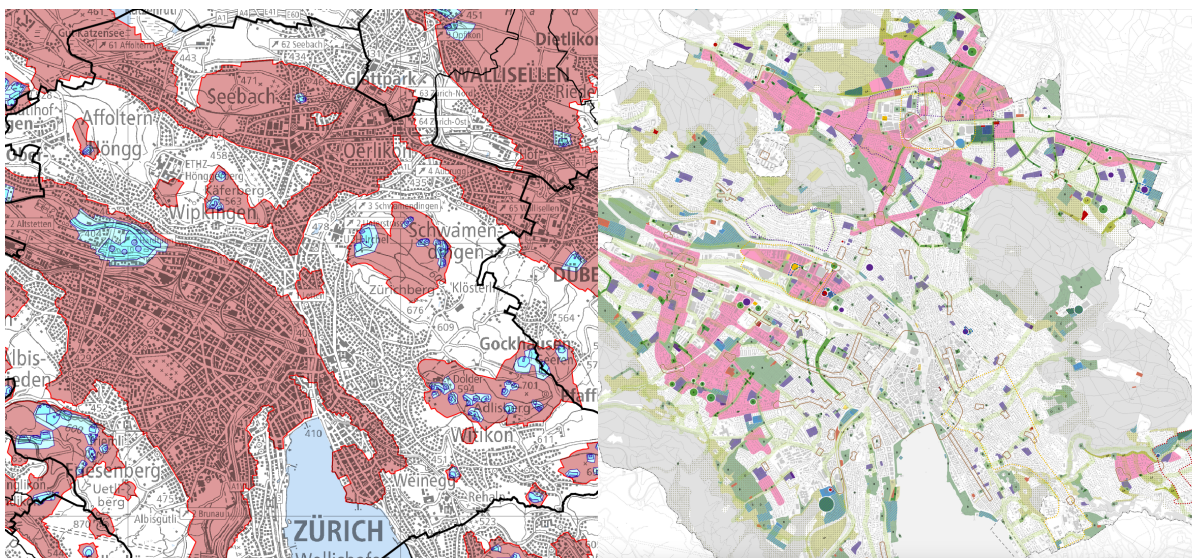
208. Gemäss kantonalem Richtplan (Stand: 11. März 2024) stellt es Ziel des Ortsbildschutzes dar, einerseits Ortsbilder zu erhalten, die in ihrer Art einzigartig sind, anderseits besonders wertvolle Beispiele häufig vertretener Typen zu schützen. In überkommunal geschützten Ortsbildern stellt die Umsetzung des Ziels der Siedlungsentwicklung nach innen besonders hohe Anforderungen. Die Nutzung der vorhandenen Potenziale ist sowohl in qualitativer als auch quantitativer Hinsicht auf die Schutzziele abzustimmen. In der Richtplankarte werden die schutzwürdigen Ortsbilder von kantonaler und regionaler Bedeutung dargestellt. Daneben sind sämtliche ISOS-Objekte von nationaler Bedeutung tabellarisch erfasst (Kantonaler Richtplan, Text, Pt. 2.4.2).
209. Dieses gewichtige öffentliche Interesse muss in der grundeigentümerverbindlichen Nutzungsplanung mit den ebenfalls auf Stufe Richtplan vorgegebenen Ziel der Siedlungsentwicklung nach innen harmonisiert werden. Gestützt auf die Ziele und Grundsätze des Raumplanungsgesetzes (vgl. u.a. Art. 1 Abs. 2 lit. a^{bis}, lit. b und sowie Art. 3 Abs. 3 lit. a und lit. a^{bis} RPG) hat der Kanton Zürich im Rahmen des im kantonalen Richtplan enthaltenen Raumordnungskonzepts festgelegt, dass die Stadt Zürich ein prognostiziertes Bevölkerungswachstum von rund 80'000 Personen bis im Jahr 2030 auf Stadtgebiet aufzunehmen hat (StRB Nr. 0387/2016 vom 11. Mai 2016, S. 8; Kommunaler Richtplan Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen der Stadt Zürich, Stand 27. August 2022, Text, S. 9, nachfolgend: kommunaler Richtplan).
210. Der kantonale Richtplan enthält behördenverbindliche Planungsanweisungen sowohl an die Regionen wie auch an die politischen Gemeinden, mit welchen auch die Abstimmung mit der qualitätsvollen Siedlungsentwicklung nach Innen vorgegeben wird (Pt. 2.4.3):

- Die Regionen stellen die Ortsbilder von regionaler Bedeutung in den regionalen Richtplänen dar und bezeichnen bei Bedarf Gebiete zur Erhaltung der Siedlungsstruktur. Wo schutzwürdige Ortsbilder in Zentrumsgebieten liegen, sind diese bei den entsprechenden Nutzungs- und Dichtevorgaben zu berücksichtigen;
- Die Gemeinden tragen im Rahmen der Nutzungsplanung dem kantonalen Inventar sowie dem ISOS Rechnung.

211. Der regionale Richtplan der Stadt Zürich wurde mit Beschluss des Regierungsrats vom 21. Juni 2017 (RRB 576/2017) festgesetzt. In dessen Teilrichtplan Siedlung sind bereits auf Stufe der Gesamtstrategie grundsätzlich die schutzwürdigen Ortsbilder von regionaler Bedeutung bezeichnet (vgl. Pkt. 2.2.1). Diese Ausgangslage wird den Anforderungen für Siedlungswachstum und -entwicklung vorangestellt. So soll die Siedlungsentwicklung dadurch angeleitet werden, als dass die Nutzung der Potentiale durch eine räumlich differenzierte bauliche Verdichtung erfolgt, in Berücksichtigung des historischen Charakters und in Stärkung der Identität der Quartiere (vgl. Pt. 2.2.1.c).
212. Der Teilrichtplan Siedlung unterscheidet vorliegend interessierend primär zwischen schutzwürdigen Ortsbildern (Pt. 2.3), Gebieten mit Erhaltung der Siedlungsstruktur (Pt. 2.4) sowie Zentrumsgebieten und Quartierzentren (Pt. 2.2). Das ISOS ist als «wichtiger Koordinationshinweis» bei den Gebieten der schutzwürdigen Ortsbilder sowie Erhaltung der Siedlungsstruktur aufgeführt.
213. Der kommunale Richtplan der Stadt Zürich (Stand 27. August 2022) definiert als eines der richtplanerischen Kernthemen der räumlichen Entwicklung der Stadt Zürich die Festlegung von Gebieten mit Potenzial für zusätzliche bauliche Verdichtung (vgl. Pt. 1.4). In seiner Gesamtstrategie stellt der kommunale Richtplan die Prämisse auf, dass das zu erwartende Wachstum der Wohn- und Arbeitsbevölkerung als Chance verstanden werden soll, zum Vorteil für eine qualitätsvolle räumliche Stadtentwicklung. Die angemessene bauliche Verdichtung soll in den dafür geeigneten Gebieten erfolgen. Die bereits sehr dichten, identitätsstiftenden, historischen Stadtzentren und Innenstadtquartiere weisen demnach weniger Veränderungspotential auf (vgl. Pt. 2.2 «Gesamtstrategie»).
214. Für die Herleitung der Gebiete mit Potenzial für zusätzliche bauliche Verdichtung über das Mass der BZO 2016 hinaus wurden gemäss Auftrag aus dem regionalen Richtplan die Potenziale geprüft und geeignete Gebiete für zusätzliche bauliche Verdichtung aufgezeigt (vgl. kommunaler Richtplan, Text, Pt. 2.1, S. 16 f., auch zum Folgenden). Für die gemäss regionalem Richtplan zu prüfenden Gebiete wurden im Rahmen der Erarbeitung des vorliegenden kommunalen Richtplans die Eignung und die Herausforderung gebietsweise analysiert. Folgende Themen wurden dabei berücksichtigt: Erschliessung mit öffentlichem Verkehr (ÖV), Siedlungsstrukturen und Denkmalpflege, stadtklimatische Belastung, Erneuerungspotenzial Gebäudepark (Baujahr, Schutzstatus). Des Weiteren wurden die Themen Schulraumversorgung, Versorgung mit öffentlichem Freiraum, Strassenlärmbelastung, Potenzial für gemeinnützigen Wohnungsbau einbezogen.
215. Für Gebiete, die eine Eignung für zusätzliche bauliche Verdichtung aufweisen, wurden vertiefende städtebauliche Studien durchgeführt. Die mögliche Entwicklung in Bezug auf Stadtstruktur und bauliche Dichte sowie die Freiraumentwicklung wurde getestet. Die Studien dienten als Basis für die Festlegung der Richtplaninhalte.
216. Neben dem kommunalen Richtplan wurde zudem der Grundlagenbericht Ortsbildschutz Erläuterungen zum kommunalen Richtplan Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen (Amt für Städtebau, Zürich 2018) erarbeitet. Auf Stufe Richtplanung stehen der

Standort und die grundsätzliche Machbarkeit einer Festlegung im Vordergrund. Es wurden insgesamt 14 Gebiete identifiziert, die sich für eine mögliche Verdichtung eignen. Der Bestand der in den entsprechenden Gebieten inventarisierten oder unter Schutz gestellten Objekte soll auch in Gebieten mit baulicher Verdichtung beachtet und bewahrt werden. Was den Standort der Gebiete mit zusätzlicher baulicher Verdichtung und einen Mindestgrad an Verdichtung gegenüber dem Ortsbildschutz betrifft, erfolgte zwischen den sich stellenden öffentlichen Interessen bereits stufengerecht eine entsprechende Interessenabwägung. Diese Interessenermittlung, -bewertung und -abwägung wurde im Grundlagenbericht Ortsbildschutz für die vierzehn Gebiete dokumentiert (vgl. Grundlagenbericht Ortsbildschutz, S. 8).

217. Im Stadtraum von Zürich hat dies dazu geführt, dass im Rahmen des kommunalen Richtplans in Konkretisierung der übergeordneten Richtplanung und als Ergebnis einer stufengerecht erfolgten Interessenabwägung Gebiete für eine Verdichtung über die BZO 2016 hinaus bezeichnet wurden. Dabei wurden Veränderungs- und im Ergebnis Eingriffsinteressen ortsbezogen konkretisiert.
218. Geht in entsprechenden Gebieten, in welchen als Ergebnis einer planerischen Gesamtschau eine Transformation oder aber Siedlungsentwicklung nach innen erfolgen soll im Zusammenhang mit der rechtsverwirklichenden Baubewilligung rechtlich eine Erfüllung von Bundesaufgaben einher, greift im Baubewilligungsverfahren erstmalig die vorstrukturierte Interessenabwägung gemäss Art. 6 Abs. 2 NHG.
219. Dies hat zur Folge, dass mitunter ISOS-Erhaltungsziele, die zuvor als Ergebnis einer raumplanerischen Interessenabwägung im Verbund mit dem Aufgabeninteresse der Siedlungsentwicklung nach innen in diesem Gebiet nicht oder nicht vollständig umgesetzt wurden, nunmehr wieder aufleben und gestützt auf Art. 6 Abs. 2 NHG unmittelbar zur Anwendung gelangen.
220. Vergleicht man die Gebiete, die aus einer raumplanerischen Sicht (Gesamtschau) ein Siedlungswachstum auf Stadtgebiet ermöglichen sollen, beispielsweise mit der Lage der Gewässerschutzbereiche Au als besonders gefährdete Bereiche, die bei entsprechenden Einbauten in den Grundwasserträger einer koordinierten Bewilligung bedürfen (eine Bundesaufgabe, vgl. Rz. 122) zeigt sich die tatsächliche Schwierigkeit der raumplanerischen Aufgabenerfüllung in der Stadt Zürich:



Abbildungen: Auszug Gewässerschutzbereiche Au (linke Spalte) und kommunaler Richtplan, Karte – Entwicklungsgebiete über BZO 2016 hinaus (Magenta); Quellen: <https://maps.zh.ch> / Stadt Zürich

221. Das Bundesamt für Kultur (BAK) hat ein Gutachten zur Fragestellung in Bezug auf das Vorgehen bei einzelnen konkreten Vorhaben in einem sensiblen ISOS-Ortsbildteil innerhalb eines Gewässerschutzbereiches A_u in Auftrag gegeben (MARTI, Rechtsgutachten «Gewässerschutz und Ortsbildschutz nach ISOS» vom 30. Mai 2024, verfügbar auf der Homepage des BAK, nachfolgend: Gutachten MARTI).
222. MARTI zeigt im Gutachten zusammengefasst auf, dass vor allem in sensiblen Ortsbildteilen innerhalb eines Gewässerschutzbereichs A_u , wo für unterirdische Bauten unterhalb des Grundwasserspiegels gewässerschutzrechtliche Ausnahmegewilligungen benötigt werden, die Projektbewilligung als Erfüllung einer Bundesaufgabe gelte. In diesen Fällen könne nicht darauf vertraut werden, dass bei der Bewilligung von konkreten zonenkonformen Bauten der ISOS-Schutz grundsätzlich nicht mehr angerufen werden kann, weil von der Umsetzung im rechtskräftigen kommunalen Nutzungsplan auszugehen sei (MARTI, Rechtsgutachten «Gewässerschutz und Ortsbildschutz nach ISOS» a.a.O., S. 61 ff., auch zum Folgenden).
223. Als Zwischenfazit wird festgehalten, dass die Umsetzung der ISOS-Erhaltungsziele in den Gewässerschutzbereichen A_u bei der Richtplanung und vor allem auch bei der Rahmennutzungsplanung besonders sorgfältig vorgenommen werden müsse, um spätere Schwierigkeiten zu vermeiden.
224. Im erwähnten Gutachten wird sodann auf die zeitliche Abfolge der Teilrevision der kommunalen Nutzungsplanung (Teilrevision der Bau- und Zonenordnung «BZO 2016» vom 30. November 2016) und die erstmalige Aufstellung der ISOS-Aufnahme für die Stadt Zürich Bezug genommen. Es erfolgte der Hinweis, dass im Rahmen der besagten Teilrevision neben den 26 bestehenden Kernzonen auf Stadtgebiet von Zürich 3 weitere innerstädtische und 3 ländliche Kernzonen gemäss § 50 PBG geschaffen worden seien, und zudem mit der Quartiererhaltungszone III ein neuer Zonen-Untertypus geschaffen worden sei.
225. Gestützt darauf wird geschlossen, dass bei der Schaffung bzw. Verabschiedung der heute geltenden BZO 2016 Konflikte mit dem ISOS bestehen blieben, welche auf Richtplanstufe und auch in der Rahmennutzungsordnung noch nicht gelöst worden seien. Allenfalls könnten sich in einem konkreten Fall auch die Frage einer akzessorischen Plankontrolle stellen. Bei einer künftigen Revision der regionalen Richtplanung und der BZO der Stadt Zürich werde daher ein besonderes Augenmerk auf diese Gebiete bzw. mögliche Bedürfnisse für unterirdische Anlageteile in diesen Gebieten gelegt werden müssen, und es sollten im Rahmen dieser Planungsmassnahmen auch bereits geeignete übergeordnete Grundlagen im Hinblick auf die erforderliche strenge Interessenabwägung für diese Gebiete geschaffen werden (erste Abwägungen der im Spiele stehenden Interessen und Anforderungen an die späteren konkreten Verdichtungsprojekte). Die Erfahrung zeige, dass bei geeigneter auch planerischer Fundierung und Berücksichtigung der Eingriffsinteressen von nationaler Bedeutung, welche gegebenenfalls eine Abweichung von den ISOS-Erhaltungszielen zulassen, durchaus gute städtebauliche Kompromisslösungen möglich seien, welche auch eine bauliche Weiterentwicklung im Sinne der heute bestehenden Herausforderungen im Bereich der Ortsplanung erlaubten (zum Ganzen: MARTI, Gewässerschutz und Ortsbildschutz, a.a.O. S. 65 ff.).
226. Die ausgesprochene Handlungsempfehlung im Gutachten MARTI wird vorliegend unter verschiedenen Titeln nicht geteilt:

- Im Gutachten wird ausgeführt, dass die ISOS-Erhaltungsziele auf Richtplanstufe und auch in der Rahmennutzungsordnung zu berücksichtigen seien, und dies für die Stadt Zürich «noch nicht gelöst worden sei».
- Auf Stufe Nutzungsplanung kommt die – ebenfalls bundesrechtlich determinierte – raumplanerische Interessenabwägung gemäss Art. 3 RPV zur Anwendung. Demgegenüber gelangt im nachgelagerten Baubewilligungsverfahren bei Vorliegen einer Bundesaufgabe erstmalig Art. 6 Abs. 2 NHG zur Anwendung, der grundsätzlich (und erstmalig) der Primat der ungeschmäleren Erhaltung des ISOS-Schutzobjekts vorgibt.
- Eine direkte Anwendung von Art. 6 Abs. 2 NHG bereits im Nutzungsplanungsverfahren würde dem Gesetzmässigkeitsprinzip widersprechen. Solches scheint aber im Gutachten *MARTI* auch nicht intendiert zu sein. Vielmehr wird im Gutachten eine bereits weitgehende, antizipierte Vorwegnahme der Rechtsfolge von Art. 6 Abs. 2 NHG namentlich bei Einbauten in den Grundwasserträger propagiert.
- Selbstverständlich trifft es im Grundsatz zu, dass bei der nutzungsplanerischen Herrichtung der Nutzungsplanung Aspekte der objektiven Geeignetheit der Verhältnisse für die Nutzungsordnung erstellt sein müssen, und im Übrigen auch – aus dem Gebot der Einheit des Lebensraums heraus – weitere Fachplanungen und Vorgaben des sektoriellen Planungsrechts grundsätzlich beachtlich sind.
- Folgt man jedoch der Argumentation im Gutachten *MARTI*, dass die Rechtswirkung der ISOS-Erhaltungsziele bei gleichzeitigem Vorliegen einer Bundesaufgabe in der Richt- und Nutzungsplanung vollständig oder bereits weitgehend vorwegzunehmen sei, führt dies im Ergebnis dazu, dass im Richt- und Nutzungsplanungsverfahren de facto auf einen absoluten Schutz der ISOS-Ortsbilder abzustellen wäre («ungeschmälerter Erhalt» zu den Anforderungen an eine solche Gesetzesbestimmung vgl. nachfolgend, Rz. 247).
- Eine so antizipierte raumplanerische Interessenabwägung gemäss Art. 3 RPV dürfte mit Blick auf die weiteren Anforderungen an die Nutzungsplanung kaum sachgerecht und wohl auch nicht rechtskonform sein, da ihr de facto und de jure eine vorstrukturierte Interessenabwägung zugrunde gelegt würde. Mittels Letzterer ist auch weiteren wesentlichen öffentlichen Interessen zum Durchbruch zu verhelfen (Rz. 138 ff.). Die Nutzungsplanung stellt indes verfassungsmässig eine kantonale Aufgabe dar. Sie hat nicht zuletzt mit Blick auf den erlassähnlichen Charakter des Nutzungsplans von seiner Rechtswirkung her den verschiedenen öffentlichen und auch privaten Interessen Rechnung zu tragen.
- Daraus ergibt sich nach der hier vertretenen Auffassung auch, eine (stets) mit Blick auf die Schutzobjekte im Siedlungsgebiet im Geiste von Art. 6 Abs. 2 NHG gewichtete raumplanerische Interessenabwägung an sich in einem wohl nicht auflösbaren Spannungsverhältnis mit den Vorgaben der kantonalen Richtplanung stehen würde. Der kantonale Richtplan ist als Teil des bundesrechtlich determinierten planerischen Stufenbaus behördenverbindlich.
- Eine Nutzungsplanung, die vordergründig v.a. auch (einzig) potenziell spätere Anwendungsfälle einer koordinierten Baubewilligung in Erfüllung einer Bundesaufgabe vorwegzunehmen hätte, erscheint dabei namentlich mit Blick auf das Gebot der gesamtheitlichen Erfassung des Lebensraums (Stichworte: Trennung von Siedlungsgebiet und Nichtsiedlungsgebiet – Abstimmung von Siedlung und Verkehr –

Wirtschaft und Wohnen) für sich allein als zu kurz gegriffen. Soll dies zum Leitmotiv einer Nutzungsplanung erhoben werden, würde dies wohl zu hochgradig nicht sachgerechten Ergebnissen, und im Ergebnis zu einer nicht richt- und bundesrechtskonformen Planung führen.

- Lässt sich die Lage von Gewässerschutzbereichen als Inkubatoren des Vorliegens einer Bundesaufgabe räumlich verorten, trifft dies – die Möglichkeit der räumlichen Verortung – bei weiteren Sachverhalten gemäss Art. 2 i.V.m. 6 Abs. 2 NHG wie beispielsweise bei der Schutzraumbaupflicht bzw. Solaranlagen auf Dächern schlechterdings nicht zu.
- Entgegen der Einschätzung im Gutachten *MARTI* können auch «gute städtebauliche Kompromisslösungen» auf Stufe der Nutzungsplanung dem Schutzkonzept des Art. 6 Abs. 2 NHG nicht entgegengehalten werden. Liegt eine Bundesaufgabe vor, statuiert Art. 6 Abs. 2 NHG den Primat des ungeschmälernten Erhalts des Schutzobjekts. Dieses Schutzkonzept steht vollständig losgelöst von den planerischen Festlegungen oder guten städtebaulichen Lösungen. Mit den konkreten Festlegungen wird namentlich dem nationale Aufgabeninteresse der Siedlungsentwicklung nach innen Rechnung getragen, welches dem verfassungsmässigen Gebot der Trennung von Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiet von nationaler Bedeutung entspricht (auch wenn es als missliche Ausgangslage sich nicht als Eingriffsinteresse verorten lässt).
- Es erscheint – mit besonderem Blick auf die Stadtzürcher Verhältnisse¹⁹ – nicht erstellt, inwieweit die durch den unbestimmte Rechtsbegriff des schweren Eingriffs als ‚Eintrittsschwelle‘ gemäss Art. 10 VISOS diesbezüglich eine RPG-konforme Nutzungsplanung ermöglichen kann.

227. Ein (zumindest teilweiser) Lösungsansatz muss unter der aktuellen Rechtslage darin bestehen, dass das generelle Aufgabeninteresse namentlich des verfassungsmässigen Gebots der Siedlungsentwicklung nach innen im Rahmen der übergeordneten Richtplanung hinreichend verortet werden kann. Daraus müsste sich für den konkreten Fall ein Eingriffsinteresse von nationaler Bedeutung namentlich aus der kommunalen Richtplanung ableiten lassen.
228. Ein nationales Eingriffsinteresse der Siedlungsentwicklung nach innen muss demnach nach der hier vertretenen Rechtsauffassung Dreh- und Angelpunkt im Verbund zwischen einer Richt- und RPG-konformen Nutzungsplanung und dem Schutzkonzept des Art. 6 Abs. 2 f. i.V.m. Art. 2 NHG darstellen.
229. Mit Blick auf die bisherige Rechtsprechung war es der Stadt Zürich bis dato und in casu in Nachachtung der übergeordneten Richtplanung offenbar nicht oder nur erschwerend möglich, mit der Nutzungsplanung eine auch bei Erfüllung einer Bundesaufgabe im nachgelagerten Baubewilligungsverfahren hinreichend rechtsverbindliche Nutzungsplanung zu schaffen. Entsprechend geltend gemachte bzw. im Rahmen der Planungskaskade verortete, konkrete Eingriffsinteressen einer qualitätsvollen Siedlungsentwicklung nach Innen wurden bis dato durch die Rechtsprechung nicht als öffentliche Eingriffsinteressen von nationaler Bedeutung anerkannt (zur Problematik: Rz. 165 ff.).

¹⁹ Die Tatbestände, welche rechtlich zu einem Vorliegen einer Bundesaufgabe gemäss Art. 2 NHG führen, stehen in keinem direkten Zusammenhang mit dem Städtebau.

230. Mittelbar wird durch das Regelungskonzept den Ortsbildschutz betreffend bei Erfüllung einer Bundesaufgabe nach der hier vertretenen Auffassung die Verbindlichkeit der Nutzungsplanung und deren Anpassung ausgehebelt.

B Überanstrengung der kommunalen Nutzungsplanung?

231. Im Nachfolgenden Abschnitt erfolgt eine spezifische Betrachtung aus Sicht der Stadt Zürich als das auf Stadtgebiet für die kommunale Nutzungsplanung zuständige Gemeinwesen (§§ 2 lit. c; 45 Abs. 2 PBG).

232. Stehen die ISOS-Erhaltungsziele in einem absoluten Konflikt mit der Nutzungsplanung, bspw. in Gebieten, bei welchen – als Ergebnis einer umfassenden raumplanerischen Interessenabwägung auch mit den Schutzinteressen aus dem Ortsbild (und zum Teil auch Denkmalschutz) – eine Nachverdichtung oder teilweise Transformation erfolgen soll (im Stadtgebiet namentlich in den Gebieten, in welchen eine Verdichtung über die BZO 2016 hinaus erfolgen soll), besteht nach Meinung des Verfassers unter Würdigung der bisherigen gestützt auf Art. 6 Abs. 2 NHG ergangenen Rechtsprechung ein Rechtsdefizit bzw. werden die Möglichkeiten der kommunalen Nutzungsplanung überanstrengt.

233. Dieses vorangestellte Ergebnis ist wie folgt einzuordnen:

234. Auch im Nachgang zu einer Nutzungsplanung, die:

- rechtskräftig genehmigt und mitunter gerichtlich abgeurteilt wurde;
- in Übereinstimmung mit dem kantonalen und seitens des Bundesrats gewährleisteten Richtplans steht;
- den Planungszielen und -grundsätzen gemäss Art. 1 und 3 RPG entspricht;

kann bei Vorliegen einer Bundesaufgabe im ISOS-Gebiet keine bzw. einzig bedingt²⁰ Rechtssicherheit für die Bauherrschaft geschaffen werden.

235. In den vorgelagerten Richt- und Nutzungsplanungsverfahren hat die jeweils stufengerecht zu erfolgende Güter- und Interessenabwägung nach Massgabe der raumplanerischen Interessenabwägung gemäss Art. 3 RPV zu erfolgen. Ob die Interessen am Ortsbildschutz vollständig und richtig erfasst worden sind, stellt im Kern eine Rechtsfrage dar (vgl. Rz. 141).

236. Im Baubewilligungsverfahren im örtlichen Geltungsbereich des ISOS greift bei Vorliegen einer Bundesaufgabe erneut eine – nunmehr erstmalig – vorstrukturierte Interessenabwägung gemäss Art. 6 NHG. Dies impliziert im Ergebnis wiederum eine Rechtsfrage, die jedoch anders zu beantworten ist als die raumplanerische Interessenabwägung. Es erfolgt keine Anknüpfung an die Nutzungsplanung als Ergebnis der raumplanerischen Interessenabwägung.

237. Andererseits kann eine Interessenabwägung gemäss Art. 6 Abs. 2 NHG im Stadtgebiet von Zürich im Rahmen der Richt- und Nutzungsplanung nach der hier vertretenen Auffassung nicht bzw. höchstens teilweise antizipiert werden (vgl. Rz. 226 ff.). Die Nutzungsplanung mit erlassähnlicher Wirkung muss jedoch den Anspruch erheben können, nach Massgabe der übergeordneten Richtplanung Schutz- und Nutzungsinteressen zu harmonisieren und rechtsbeständig zu sein.

238. Der rechtsbeständigen Nutzungsplanung fehlt es als kantonale Aufgabe im Ergebnis der Verbindlichkeit. Dieses Verdikt wurde – soweit korrekt – durch das Baurekursgericht bestätigt: So kann eine nutzungsplanerische Zuweisung eines Gebiets zu einer Zone mit baulichen

²⁰ Der Bauanspruch (vgl. § 320 PBG) besteht, wenn keine Bundesaufgabe vorliegt.

Möglichkeiten, deren Realisierung im Widerspruch zu einem im ISOS umschriebenen Erhaltungsziel steht, nicht zur Folge haben, dass im Rahmen eines konkreten Bauvorhabens, mit dem die Erfüllung einer Bundesaufgabe einhergeht, die spezifischen Vorgaben von Art. 6 f. NHG nicht mehr zur Anwendung gelangen würden. Andernfalls hätte es ein kommunales Gemeinwesen in der Hand, durch entsprechende nutzungsplanerische Festlegungen den im NHG für Konstellationen der Erfüllung von Bundesaufgaben statuierten verstärkten Schutz von ISOS-Objekten auszuhebeln (BRGE I Nrn. 0106-0111/2021, E. 5.3.1).

239. Diese rechtliche Einordnung von Art. 6 Abs. 2 NHG durch das Baurekursgericht entspricht im Ergebnis Art. 49 Abs. 1 BV, aus welchem sich der Grundsatz «Bundesrecht bricht kantonales Recht» ableiten lässt.
240. Daraus impliziert, dass es der Stadt Zürich als kommunale Planungsträgerin systembedingt (ausführlich, Rz. 339 ff.) und gemäss bisheriger Rechtsprechung nicht oder nur sehr erschwert möglich ist, im Rahmen der Nutzungsplanung – gemäss Rechtsprechung eine kantonale Aufgabenerfüllung – namentlich in Bezug auf die Siedlungsentwicklung nach innen ein nationales Eingriffsinteresse aufzubauen, das in der nachgelagerten Interessenabwägung im Anwendungsfall des Art. 6 Abs. 2 NHG angeführt werden kann.
241. Selbstredend ist vorauszusetzen, dass eine Nutzungsplanung in Beachtung des Gebots der Einheit des Lebensraums relativ umfassend den Anliegen namentlich des Natur- und Heimatschutzes zu genügen hat, um rechtmässig zu sein. Namentlich gilt in Bezug auf das ISOS ein Schonungsgebot. Jedoch muss die Nutzungsplanung auch die weitere Aufgabenerfüllung zulassen, wie sie sich aus den Planungszielen und -grundsätzen gemäss Art. 1 und 3 RPG und namentlich der übergeordneten Richtplanung ergibt.
242. Die Aussage, dass mit der heutigen Regelung auf Bundesebene das Nutzungsplanverfahren überanstrengt wird, steht somit unter dem Vorbehalt der noch weiter abzuwartenden Rechtsprechung zum diesbezüglichen Stellenwert des kommunalen Richtplans der Stadt.²¹
243. Sollte sich weisen, dass die Rechtsprechung in Würdigung des kommunalen Richtplans (weiterhin) keine hinreichende Konkretisierung von konkreten Eingriffsinteressen in den entsprechend hergerichteten Gebieten als Interessen von nationaler Bedeutung erblickt, führt dies auf Stadtgebiet unter Anwendung von Art. 6 Abs. 2 NHG im Baubewilligungsverfahren zum Ergebnis, dass die Siedlungsentwicklung nach innen in den dafür planerisch hergerichteten Gebieten de facto weiterhin regelmässig in der Rechtsanwendung scheitern dürfte, da die Stadt die Verdichtungsinteressen nicht als konkretisierte Eingriffsinteressen von ebenfalls nationaler Bedeutung anführen kann.
244. Zwar ist es in der nachfolgenden Rechtsverwirklichung in gewissem Masse immanent, dass es auch im Baubewilligungsverfahren bei der Anwendung von unbestimmten Rechtsbegriffen und bei der Ermessensbetätigung um Gestaltungsentscheide geht. Dies kann namentlich bei der Rechtsanwendung von Vorgaben der Einordnung und Gestaltung gemäss § 238 PBG gemäss Rechtsprechung in Ausnahmefällen zu einer Reduktion gegenüber des gemäss Nutzungsordnung zugestandenen, maximalen Bauvolumens führen.
245. Nach der Rechtsprechung haben Vorschriften betreffend die Einordnung und Gestaltung neben den primären und sekundären Baubegrenzungsvorschriften zwar eine eigenständige Bedeutung, da sich ihr Schutzbereich nicht zwingend mit demjenigen der Bauvorschriften deckt. Art. 6 Abs. 2 NHG kann in diesem Sinn um eine Einordnungsvorschrift sui generis begriffen werden. Die Anwendung einer positiven Ästhetik-Klausel darf jedoch nicht dazu

²¹ Die kommunale Richtplanung ist im Kanton Zürich in diversen Teilbereichen fakultativ, vgl. § 31 PBG.

führen, dass generell – etwa für eine ganze Bauzone – die Zonenordnung ausser Kraft gesetzt würde (vgl. BGer 1C_42/2018 vom 8. August 2018, E. 3.4).

246. Die Problematik lässt sich im Übrigen soweit ersichtlich auch grundsätzlich nicht mit dem Instrument des Gestaltungsplans gemäss den §§ 83 ff. PBG lösen, zumal im Kanton Zürich auch im Nachgang von Gestaltungsplanverfahren stets ein Baubewilligungsverfahren durchzuführen ist.

C Hinreichende Bestimmtheit der gesetzlichen Regelung des Art. 6 Abs. 2 NHG?

247. Schliesslich ist die Bestimmung des Art. 6 Abs. 2 NHG spezifisch unter dem Aspekt des Ortsbildschutzes zu würdigen.²²
248. Schwere Eingriffe und wichtige Regelungen bedürfen der Grundlage im formellen Gesetz. Danach hat sich auch die Zuständigkeit zum Erlass von Nutzungsplänen zu richten. Gehen mit dem Rahmennutzungsplan schwere Eingriffe einher, muss er – wie im Kanton Zürich vorgegeben – vom Legislativorgan erlassen werden (vgl. RUCH, Praxiskommentar, a.a.O., Art. 25 N 16). Dieser Grundsatz gilt als Ausfluss des Legalitätsprinzips.
249. Demgegenüber gelangt Art. 6 Abs. 2 NHG erstmalig in der Rechtsanwendung in der Zuständigkeit der Exekutivbehörden zur Anwendung. Das Schutzkonzept des Art. 6 Abs. 2 NHG statuiert im Ergebnis den ungeschmälernten Erhalt eines ISOS-Schutzobjekts, sofern nicht entgegenstehende nationale Interessen angeführt werden können.
250. Gleichwohl es sich bei Art. 6 Abs. 2 NHG unbestritten um eine Grundlage auf Stufe eines formellen Gesetzes handelt, erfolgt damit – aus staatsrechtlicher Sicht – im Ergebnis eine vertikale Delegation der Beantwortung einer Rechtsfrage von der Legislative zur Exekutive. Die Rechtsfolge steht soweit losgelöst von der rechtskräftigen nutzungsplanerischen Ordnung. Aus Sicht der Grundeigentümerschaft gehen mitunter einschneidende Grundrechtseingriffe einher (vgl. Art. 6 Abs. 2 NHG i.V.m. Art. 10 Abs. 2 und 3 VISOS).
251. Die von der Wirkung der Rechtsfolge von Art. 6 Abs. 2 NHG her ‘gesetzesdelegationsähnliche’ Regelung an die Exekutive im Rahmen der Rechtsanwendung ist dabei vor dem Hintergrund zu würdigen, dass die Stadt Zürich als kommunale Planungsträgerin jeweils eine raumplanungsrechtliche Interessenabwägung gemäss Art. 3 RPV vorzunehmen hat (vgl. Rz. 64 ff.; 71 ff.), und es ihr in den überwiegenden Fällen im Rahmen der Raumplanung als kantonale Aufgabe im geltenden Rahmen schlechterdings nicht bzw. kaum möglich erscheint, beim Anwendungsfall eines ungeschmälernten Erhalts eines ISOS-Schutzobjekts entsprechende Eingriffsinteressen von ebenfalls nationaler Bedeutung anzuführen.
252. Diese Gemengelage muss in Bezug auf die Verfassungsordnung namentlich der Verfahrenshoheit der Kantone in der Raumplanung zumindest als heikel gelten. Mit der Schaffung einer integralen und grundeigentümergebundenen Nutzungsplanung muss nach der hier vertretenen Auffassung der Planungspflicht gemäss Art. 2 RPG nachgekommen werden können, was auch eine gewisse Verbindlichkeit für die Rechtsverwirklichung im nachgelagerten Baubewilligungsverfahren beinhalten muss.

²² Eine Nutzungsplanung stellt aus Sicht der ihr unterworfenen Grundeigentümerschaften ein Grundrechtseingriff dar (vgl. zum methodischen Prüfschema des Art. 36 BV). In diesem Memorandum soll jedoch nicht weiter auf die diesbezüglichen Tatbestandselemente der gesetzlichen Grundlage, des öffentlichen Interesses sowie der Verhältnismässigkeit in Bezug auf den Grundrechtseingriff gegenüber von Privatpersonen eingegangen werden.

253. De facto (und in Würdigung der diesbezüglichen Rechtsprechung auch de lege) führt dies zu einem praktisch absoluten Schutz der (hochgradig schutzwürdigen) ISOS-Schutzobjekte bei Vorliegen einer Bundesaufgabe.
254. Die Rationalität in casu der Gesetzesbestimmung von Art. 6 NHG im Verbund mit den weiteren Rechtswirkungen, wie sie sich aus den Art. 5 und 7 NHG ergeben, ist unter anderem am Verfassungsauftrag zu messen (ausführlich Rz. 339 ff.). Der Verfasser dieses Memorandums erachtet es als Defizit, wenn es im Ergebnis einer raumplanerischen Interessenabwägung nicht möglich ist, eine in den Grundsätzen rechtswirksame Planung herzustellen, ohne dass dies vor dem Hintergrund der Rechtsprechung de facto zu einem absoluten Eingriffsverbot in die (hochrangigen) ISOS-Erhaltungsziele führt. Es bestehen im Siedlungsgebiet hohe Zielkonflikte zwischen dem Ortsbildschutz und der Siedlungsentwicklung.
255. Die Bestimmung von Art. 6 Abs. 2 i.V.m. Art. 2 NHG ist dabei insoweit nicht abschliessend rational, wenn es den Kantonen und Gemeinden als kantonale Planungsträger im Rahmen der ihnen obliegenden raumwirksamen Tätigkeiten und Verpflichtung zum Erlass einer Nutzungsplanung überhaupt oder nur äusserst erschwerend möglich ist, nationale Aufgaben und Eingriffsinteressen anzuführen. Dies im Gegensatz zum Bund mit seinen Anstalten und Betrieben. Bei Letzterem ergeben sich die nationalen Interessen zumeist bereits unmittelbar aus der Spezialgesetzgebung.
256. Art. 6 Abs. 2 NHG ist als Schutzkonzept soweit hinreichend bestimmt. Mit Bezug auf die Wirkungsorientierung und der oben beschriebenen Auswirkung und unter Berücksichtigung des auch in der Rechtsetzung geltenden Verhältnismässigkeitsgebot in Bezug auf Private – mitunter dem ungeschmäleren Erhalt des ISOS-Objekts bei Vorliegen einer Bundesaufgabe – müssten Zweck, Gegenstand und Umfang des Regelungsgegenstands nach der hier vertretenen Auffassung jedoch ebenfalls auf Stufe eines formellen Gesetzes umschrieben sein.
257. Die diesbezüglich in den letzten Jahren geschöpfte Rechtsprechung wurde (teilweise) in Art. 10 Abs. 2 und 3 VISOS und mithin einzig auf Verordnungsstufe festgehalten. Diverse weitgehend unbestimmte Rechtsbegriffe wurden bis dato der Rechtsprechung überlassen.
258. Das Schutzkonzept stützt sich schliesslich auf ein Bundesinventar, welches aus verfahrensrechtlicher Sicht weitgehend als Fachinventar ohne Mitwirkungsmöglichkeiten erlassen wird.

5.2 Verdichtung

5.2.1 Fragestellung

259. *Kann der Aspekt der Verdichtung als nationales Interesse angeführt werden? Inwieweit dient die Richtplanung als Herleitung?*

5.2.2 Rechtliches

260. Bund, Kantone und Gemeinden sorgen u.a. dafür, dass der Boden haushälterisch genutzt wird. Sie unterstützen mit Massnahmen der Raumplanung insbesondere die Bestrebungen, die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken (Art. 1 Abs. 1 und 2 Bst. a^{bis} RPG).
261. Bei der Verdichtung handelt es sich um ein Aufgabeninteresse von nationaler Bedeutung (BGer 1C_118/2015 vom 21. März 2017, E. 6; Rz. 173).

5.2.3 Diskussion und Würdigung

262. Mit der Aufnahme eines Ortsbildes in das ISOS-Bundesinventar geht einher, dass es sich um ein Schutzinteresse von nationaler Bedeutung handelt.
263. Es besteht die Schwierigkeit, diesbezüglich mit der Verdichtung ein generell-gehaltenes Aufgabeninteresse von ebenfalls nationaler Bedeutung im konkreten Fall als Eingriffsinteresse entgegenzuhalten (Rz. 165 ff.).
264. TSCHANNEN / MÖSCHING propagieren eine «doppelte Verifizierung» des öffentlichen Interesses von nationaler Bedeutung. In einem ersten Schritt muss eine nationale Bedeutung des Aufgabeninteresses an sich bestehen. Dies ist bei der Siedlungsentwicklung nach innen im Grundsatz zu bejahen. Sodann muss in einem zweiten Schritt auch das Eingriffsinteresse im konkreten Fall von nationaler Bedeutung sein. Das zu beurteilende Projekt muss mit dem damit verbundenen schweren Eingriff (vgl. Art. 10 Abs. 2 VISOS) ausreichend zur Verwirklichung des Aufgabeninteresses von nationaler Bedeutung beitragen (zum Ganzen: TSCHANNEN / MÖSCHING, Nationale Bedeutung von Aufgaben- und Eingriffsinteressen im Sinne von Art. 6 Abs. 2 NHG, a.a.O., S. 23).
265. Gleichwohl besteht – bei einem schweren Eingriff – weiterhin das Erfordernis einer Begutachtung durch eine eidgenössische Kommission und greift das qualifizierte Schonungsgebot von Art. 6 Abs. 1 NHG (vgl. illustrativ: BGer 1C_118/2015 vom 21. März 2017, E. 6).
266. Mitunter stehen in Gebieten, die raumplanerisch für eine Siedlungsentwicklung nach innen hergerichtet werden, und für welche das allgemeine Aufgabeninteresse der Siedlungsentwicklung nach Innen als Eingriffsinteresse planerisch konkretisiert wird, weiterhin mit den ISOS-Erhaltungszielen in Konflikt, der im Sinne von Art. 6 NHG i.V.m. Art. 10 VISOS zuungunsten von entgegenstehenden potenziellen Eingriffsinteressen ausgestaltet ist.
267. Für eine planerische Herleitung und Konkretisierung des allgemein gehaltenen Aufgabeninteresses von nationaler Bedeutung der Siedlungsentwicklung muss in Bezug auf ein Eingriffsinteresse wie ausgeführt die übergeordnete Richtplanung zentraler Bezugspunkt bilden:
- Nach Art. 9 Abs. 1 RPG bzw. § 16 Abs. 1 PBG ist der Richtplan für die Behörden verbindlich und hat die Nutzungsplanung der Richtplanung zu entsprechen. Als Mindestinhalte des Richtplans ist festzulegen, wie der Kanton sich räumlich entwickeln soll und wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung aufeinander abgestimmt werden (Art. 8 Abs. 1 Bst. a und b RPG). Der Siedlungsplan als Bestandteil des kantonalen Richtplans bezeichnet unter anderem die schutzwürdigen Ortsbilder von kantonaler Bedeutung (vgl. § 22 Abs. 2 PBG).
 - Gemäss kantonalem Richtplan ist es Ziel des Ortsbildschutzes, einerseits Ortsbilder zu erhalten, die in ihrer Art einzigartig sind, andererseits besonders wertvolle Beispiele häufiger vertretener Typen zu schützen. In überkommunal geschützten Ortsbildern stellt die Umsetzung des Ziels der Siedlungsentwicklung nach innen besonders hohe Anforderungen. Die Nutzung der vorhandenen Potenziale ist sowohl in qualitativer als auch quantitativer Hinsicht auf die Schutzziele abzustimmen. In der Richtplankarte werden die schutzwürdigen Ortsbilder von kantonaler und regionaler Bedeutung dargestellt. Daneben sind sämtliche ISOS-Objekte von nationaler Bedeutung tabellarisch erfasst (Kantonaler Richtplan, Text, Pt. 2.4.2).

- Der kantonale Richtplan enthält behördenverbindliche Planungsanweisungen sowohl an die Regionen wie auch an die politischen Gemeinden, mit welchen auch die Abstimmung mit der qualitätsvollen Siedlungsentwicklung nach Innen vorgegeben wird (Pt. 2.4.3):
 - Die Regionen stellen die Ortsbilder von regionaler Bedeutung in den regionalen Richtplänen dar und bezeichnen bei Bedarf Gebiete zur Erhaltung der Siedlungsstruktur. Wo schutzwürdige Ortsbilder in Zentrumsgebieten liegen, sind diese bei den entsprechenden Nutzungs- und Dichtevorgaben zu berücksichtigen;
 - die Gemeinden tragen im Rahmen der Nutzungsplanung dem kantonalen Inventar sowie dem ISOS Rechnung.
- Der regionale Richtplan der Stadt Zürich (vgl. Beschluss des Regierungsrats vom 21. Juni 2017; RRB 576/2017) bezeichnet im Teilrichtplan Siedlung auf Stufe der Gesamtstrategie grundsätzlich die schutzwürdigen Ortsbilder von regionaler Bedeutung (vgl. Text, Pt. 2.2.1). Diese Ausgangslage wird den Anforderungen für Siedlungswachstum und -entwicklung vorangestellt. So soll die Siedlungsentwicklung dadurch angeleitet werden, als dass die Nutzung der Potenziale durch eine räumlich differenzierte bauliche Verdichtung erfolgt, in Berücksichtigung des historischen Charakters und in Stärkung der Identität der Quartiere (vgl. Text, Pt. 2.2.1.c).
- Der Teilrichtplan Siedlung unterscheidet vorliegend interessierend primär zwischen schutzwürdigen Ortsbildern (Text, Pt. 2.3), Gebieten mit Erhaltung der Siedlungsstruktur (Pt. 2.4) sowie Zentrumsgebieten und Quartierzentren (Text, Pt. 2.2). Das ISOS ist als «wichtiger Koordinationshinweis» bei den Gebieten der schutzwürdigen Ortsbilder sowie bei der Erhaltung der Siedlungsstruktur aufgeführt.
- Der kommunale Richtplan der Stadt Zürich definiert als eines der richtplanerischen Kernthemen der räumlichen Entwicklung der Stadt Zürich die Festlegung von Gebieten mit Potenzial für zusätzliche bauliche Verdichtung (vgl. Text, Pt. 1.4).
- In seiner Gesamtstrategie stellt der kommunale Richtplan die Prämisse auf, dass das zu erwartende Wachstum der Wohn- und Arbeitsbevölkerung als Chance verstanden werden soll, zum Vorteil für eine qualitätsvolle räumliche Stadtentwicklung. Die angemessene bauliche Verdichtung soll in den dafür geeigneten Gebieten erfolgen. Die bereits sehr dichten, identitätsstiftenden, historischen Stadtzentren und Innenstadtquartiere weisen weniger Veränderungspotenzial auf (vgl. Text, Pt. 2.2 «Gesamtstrategie»).
- Für die Herleitung der Gebiete mit Potenzial für zusätzliche bauliche Verdichtung über das Mass der BZO 2016 hinaus wurden gemäss Auftrag aus dem regionalen Richtplan die Potenziale geprüft und geeignete Gebiete für zusätzliche bauliche Verdichtung aufgezeigt (vgl. kommunaler Richtplan, Text, Pt. 2.1, S. 16 f., auch zum Folgenden). Für die gemäss regionalem Richtplan zu prüfenden [übrigen] Gebiete wurden im Rahmen der Erarbeitung des vorliegenden kommunalen Richtplans die Eignung und die Herausforderung gebietsweise analysiert. Folgende Themen wurden dabei berücksichtigt: Erschliessung mit öffentlichem Verkehr (ÖV), Siedlungsstrukturen und Denkmalpflege, stadtklimatische Belastung, Erneuerungspotenzial Gebäudepark (Baujahr, Schutzstatus). Des Weiteren wurden die Themen Schulraumversorgung, Versorgung mit öffentlichem Freiraum, Strassenlärmbelastung, Potenzial für gemeinnützigen Wohnungsbau einbezogen.

- Für Gebiete, die eine Eignung für zusätzliche bauliche Verdichtung aufweisen, wurden vertiefende städtebauliche Studien durchgeführt. Die mögliche Entwicklung in Bezug auf Stadtstruktur und bauliche Dichte sowie die Freiraumentwicklung wurde getestet. Die Studien dienten als Basis für die Festlegung der Richtplaninhalte.
- Neben dem kommunalen Richtplan wurde zudem der Grundlagenbericht Ortsbildschutz – Erläuterungen zum kommunalen Richtplan Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen (Amt für Städtebau, Zürich 2018) erarbeitet. Auf Stufe Richtplanung stehen der Standort und die grundsätzliche Machbarkeit einer Festlegung im Vordergrund. Es wurden insgesamt 14 Gebiete identifiziert, die sich für eine mögliche Verdichtung eignen. Der Bestand der in den entsprechenden Gebieten inventarisierten oder unter Schutz gestellten Objekte soll auch in Gebieten mit baulicher Verdichtung beachtet und bewahrt werden. Was den Standort der Gebiete mit zusätzlicher baulicher Verdichtung und einen Mindestgrad an Verdichtung gegenüber dem Ortsbildschutz betrifft, erfolgte zwischen den sich stellenden öffentlichen Interessen bereits stufengerecht eine entsprechende Interessenabwägung. Diese Interessenermittlung, -bewertung und -abwägung wurde im Grundlagenbericht Ortsbildschutz für die vierzehn Gebiete dokumentiert (vgl. Grundlagenbericht Ortsbildschutz, S. 8).

268. Nach der hier vertretenen Rechtsauffassung muss es aus rechtlicher Sicht mit Bezugnahme auf die kommunale Richtplanung möglich sein, ein entsprechendes Eingriffs- bzw. Veränderungsinteresse von ebenfalls nationaler Bedeutung aus dem allgemeinen Aufgabeninteresse der Verdichtung ableiten zu können (vgl. auch Rz. 165 ff.).

269. Sollte sich weisen, dass dem nicht so ist, erscheint mitunter fraglich, ob und inwieweit in der Raumplanung eine Rechtsbeständigkeit durch eine verbindliche und mitunter auch höchstrichterlich abgeurteilte Nutzungsplanung überhaupt erreicht werden kann. Nutzungsplanerische Festlegungen, mit welchen der planerische Stufenbau weiter konkretisiert wurde, lassen sich unter der heutigen Regelung nicht unmittelbar in die Interessenabwägung gemäss Art. 6 Abs. 2 NHG anführen.

5.3 Lärmschutz

5.3.1 Fragestellung

270. *Können Aspekte des Lärmschutzes als nationale Interessen angeführt werden?*

5.3.2 Rechtliches

271. Gemäss Art. 74 Abs. 1 BV erlässt der Bund Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen. Für den Vollzug der Vorschriften sind die Kantone zuständig, soweit das Gesetz ihn nicht dem Bund vorbehält (Art. 74 Abs. 3 BV).

272. Bei der Raumplanung handelt es sich grundsätzlich um eine kantonale Aufgabe (Art. 78 BV; Rz. 17). Als zentraler Grundsatz der Raumplanung gilt die Einheit des Lebensraums (vgl. BGE 117 Ib 28, E. 2). Daraus ergibt sich, dass die verschiedenen Ansprüche im beziehungsweise an den begrenzten Lebensraum koordiniert anzuwenden sind, um eine ausgewogene Entwicklung zu gewährleisten. Neben dem RPG sind die übrigen raumrelevanten Bundesgesetze zu berücksichtigen und zu koordinieren. Entsprechend erlaubt und verlangt auch der Nutzungsplan eine Koordination mit anderen raumrelevanten Spezialgesetzen des nominalen und funktionalen Planungsrechts auf sämtlichen Staatsebenen. Die Abstimmung wird mittels der für die Nutzungsplanung geltende formelle und materielle Koordinationspflicht

gemäss Art. 25a RPG sichergestellt (JEANNERAT / MOOR, Praxiskommentar RPG, Nutzungsplanung, a.a.O., Art. 14 N. 68).

5.3.3 Diskussion und Würdigung

273. Der Lärmschutz ist abschliessend auf Stufe Bundesrecht geregelt. Insoweit die Vorgaben jedoch in der (Sonder-)Nutzungsplanung und im Baubewilligungsverfahren zu berücksichtigen sind, geht dies in der Raumplanung und dem Bauwesen auf, die grundsätzlich in der kantonalen Aufgabenkompetenz liegen. Das Bundesgericht setzt bei der Frage der Erfüllung einer Bundesaufgabe stets und korrekterweise voraus, dass hinreichend detailliertes, unmittelbar anwendbares Bundesrecht umzusetzen ist (GRIFFEL, a.a.O., S. 244, mit Verweis auf BGE 142 II 509, E. 2.3 ff.). Der konkrete Bewilligungstatbestand muss als bundesrechtliche Regelung wie aufgezeigt dann (zumindest auch) den Schutz von Natur, Landschaft oder Heimat bezwecken.
274. Das Umweltgesetz soll unter anderem die Lebensräume des Menschen gegen schädliche oder lästige Einwirkungen schützen (Art. 1 USG). Entsprechend fällt der Schutz von Denkmälern und historischen Ortsbildern nicht unter das USG (ABEGG, Energiewende im Konflikt mit Natur- und Heimatschutz, in: Schriften zum Energierecht, Band 2 / 2016, S. 9, mit Verweis auf BGer 1A.11/2007, E. 1.1.2). Demnach birgt die Rechtsanwendung gestützt auf das Umweltschutzgesetz nicht die Gefahr der Beeinträchtigung schützenswerter Natur, Orts- und Landschaftsbilder in sich.
275. Auch kann eine Aufgabenerfüllung gestützt auf Bundesrecht nicht gleichgesetzt werden mit dem Umstand, dass ein öffentliches Interesse von nationaler Bedeutung vorliegt (sinngemäss TSCHANNEN / MÖSCHING, Nationale Bedeutung von Aufgaben- und Eingriffsinteressen im Sinne von Art. 6 Abs. 2 NHG, a.a.O., S. 29).
276. Daraus ergibt sich nach der hier vertretenen Auffassung, dass einerseits die Anwendung von Bestimmungen der Umweltgesetzgebung in einem koordinierten Baubewilligungsverfahren nicht zum Vorliegen einer Bundesaufgabe nach Massgabe von Art. 2 i.V.m. Art. 6 Abs. 2 NHG führt.
277. Andererseits kann jedoch auch nicht geltend gemacht werden, dass eine Nutzungsplanung, die diesbezüglich der vorsorglichen Vermeidung von Immissionen beinhaltet, ein nationales Interesse darstellt. Zu den allgemeinen umweltpolitischen Verpflichtungen der Raumplanung gehört es, Bauzonen nach Massgabe der Richtplanung an geeigneten Orten so auszuscheiden beziehungsweise für die einzelnen Zonen Festlegungen zu treffen, dass immissionsempfindliche Zonen möglichst wenig belastet werden. Damit dient die Raumplanung der vorausschauenden Vermeidung von Immissionspotenzialen und ist dem Umweltrecht insofern vorgelagert. Sie zielt demnach darauf ab, Nutzungskonflikte nicht aufkommen zu lassen (STEINER / WIPF, ZPUB, a.a.O., S. 153, mit Verweis auf BGE 127 I 103, E. 7c). Insoweit handelt es sich bei der zweckmässigen Anordnung und Ausgestaltung von Bauzonen im Rahmen der (Sonder-)Nutzungsplanung um eine genuine Aufgabe der Nutzungsplanung und mithin um eine kantonale Aufgabe.

5.4 **Thema Wohnbauförderung**

5.4.1 Fragestellung

278. *Inwieweit kann aus dem Auftrag der Wohnbauförderung ein Interesse von überkommunaler, wenn gleich nationaler Bedeutung abgeleitet werden?*

5.4.2 Rechtliches

279. Gemäss Art. 108 Abs. 1 BV fördert der Bund den Wohnungsbau sowie die Tätigkeit von Trägern und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus.
280. Er fördert insbesondere die Beschaffung und Erschliessung von Land für den Wohnungsbau, die Rationalisierung und die Verbilligung des Wohnungsbaus sowie die Verbilligung der Wohnkosten (Abs. 2).
281. Gestützt darauf wurde u.a. das Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum erlassen (Wohnraumförderungsgesetz; WFG; SR 842).
282. Gemäss Art. 41 BV (Sozialziele) setzen sich Bund und Kantone dafür ein, dass Wohnungssuchende für sich und ihre Familie eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können.
283. Der gemeinnützige (in casu: soziale) Wohnungsbau entspricht zudem der raumplanerischen Zielsetzung, welche sich aus dem Planungsziel gemäss Art. 1 Abs. 2 lit. c RPG ableiten lässt, dass das soziale, wirtschaftliche und kulturelle Leben [...] zu fördern ist (BGE 119 Ia 362, E. 5b).
284. Gemäss Art. 110 KV Kanton Zürich fördern Kanton und Gemeinden den gemeinnützigen Wohnungsbau.
285. Der kantonale Gesetzgeber hat diesbezüglich das Gesetz über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung erlassen (LS 841).²³
286. Der Kanton Zürich setzt dann eigene, vom Bund unabhängige Programme um (Botschaft zur Volksinitiative «Mehr bezahlbare Wohnungen» und zu einem Bundesbeschluss über einen Rahmenkredit zur Aufstockung des Fonds de Roulement zugunsten des gemeinnützigen Wohnraums vom 21. März 2018, BBl 2018, S. 2223).
287. Das Bundesgericht hat in seinem Entscheid BGE 146 I 70, E. 5.3 die Stadt Bern betreffend im Bedürfnis der Bevölkerung an einem genügenden Angebot von preisgünstigen Mietwohnungen ein schutzwürdiges öffentliches Interesse erblickt, ohne jedoch Bezug zu nehmen, ob es sich dabei um ein Interesse von nationaler Bedeutung handelt.

5.4.3 Diskussion und Würdigung

288. Bei der Wohnbauförderung handelt es sich um ein gewichtiges öffentliches Interesse.
289. Sie stellt Verbundaufgabe dar zwischen Bund und Kantonen. Dennoch erscheint es vor dem Hintergrund der ständigen Rechtsprechung zumindest als fraglich, ob gestützt auf diesen Umstand ein öffentliches Eingriffsinteresse von nationaler Bedeutung aufgebaut werden kann.
290. Im Konsultationsentwurf des aktualisierten Raumkonzepts vom 5. Dezember 2024 wird im Rahmen der dritten Strategie zu den Rahmenbedingungen für die Erfüllung der Bedürfnisse von Wirtschaft und Gesellschaft die Notwendigkeit des Bedarfs an erschwinglichem Wohnraum auch in zentrumsnahen städtischen Lagen thematisiert (a.a.O., S. 32).
291. Beim Thema der Wohnbauförderung besteht wiederum die Schwierigkeit, dass aus einem allgemeinen Aufgabeninteresse nicht unmittelbar ein Eingriffsinteresse von nationaler Bedeutung abgeleitet werden kann (vgl. Rz. 167 ff.). Jedoch erscheint eine räumliche

²³ Eine Abgrenzung zum preisgünstigen Wohnraum gemäss § 49b PBG wurde in diesem Memorandum nicht gemacht.

Verortung anknüpfend an die bestehenden gemeinnützigen Planungs- und Bauträger mit ihren Grundstücken – ggf. im Sinn eines Fachplans – zumindest denkbar, und sollte geprüft werden.

5.5 Schulraumplanung

5.5.1 Fragestellung

292. *Inwieweit kann der Aspekt der Schulraumbeschaffung als nationales Interesse gegen das ISOS aufgewogen werden?*

5.5.2 Rechtliches

293. Gemäss Art. 62 Abs. 1 BV sind für das Schulwesen die Kantone zuständig. Der Bund verfügt in Art. 62 Abs. 4 BV über eine subsidiäre, fragmentarische und bezüglich Rechtswirkung suspensiv bedingte und konkurrierende Kompetenz, sofern auf dem Koordinationsweg keine Harmonisierung des Schulwesens in umschriebenen Bereichen gemäss Art. 62 Abs. 4 BV zustande kommt. Jedoch machen die verfassungsrechtlichen Vorgaben für den Grundschulunterricht die Schule noch nicht zu einer Bundesaufgabe (WALDMANN, Aufgaben- und Kompetenzverteilung im schweizerischen Bundesstaat – Typologie der Aufgaben und Kompetenzen von Bund und Kantonen, Gutachten im Auftrag der Konferenz der Kantonsregierungen, Freiburg 2015, S. 12 und 36).

5.5.3 Diskussion und Würdigung

294. Bei der Schulraumplanung für das Schulwesen («obligatorischer Schulunterricht») handelt es sich aus Sicht der verfassungsrechtlichen Kompetenzenordnung grundsätzlich um eine kantonale Aufgabe im öffentlichen Interesse.

5.6 Schutzraumbauten

5.6.1 Fragestellung

295. *Wie ist die Frage des Vorliegens einer Bundesaufgabe beim Tatbestand der Zivilschutzanlagen einzuschätzen?*

5.6.2 Rechtliches

296. Gemäss Art. 60 des Bundesgesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz; BZG; SR. 520.1) ist für jeden Einwohner und Einwohnerin ein Schutzplatz in einem Schutzraum in der Nähe des Wohnorts bereitzustellen.
297. Sind in einer Gemeinde zu wenig Schutzplätze vorhanden, so müssen die Eigentümer und Eigentümerinnen von Wohnhäusern bei deren Bau Schutzräume erstellen und ausrüsten. Müssen sie keine Schutzräume erstellen, so haben sie einen Ersatzbeitrag zu entrichten (Art. 61 Abs. 1 BZG). Die Gemeinden sorgen in Gebieten mit zu wenig Schutzplätzen dafür, dass eine genügende Anzahl ausgerüsteter öffentlicher Schutzräume vorhanden ist (Abs. 3).

5.6.3 Diskussion und Würdigung

298. Die Erstellung von Schutzraumbauten des Zivilschutzes stellt nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesgerichts eine Bundesaufgabe gemäss Art. 2 NHG dar. Dies auch dann, wenn dies im ordentlichen Baubewilligungsverfahren innerhalb der Bauzone geschieht (vgl. BGer 1A.231/1998 vom 12. Juli 1999, in: URP 2000, S. 659 ff.; BGer 1C_482/2012 vom 14. Mai 2014, E. 3.4; BGE 131 II 545, E. 2.2 sowie Rz. 123 hievor).
299. Das Bundesgericht hat diesbezüglich erwägungsweise festgehalten, dass der Bund die Kantone zur Gewährleistung eines ausgewogenen Schutzplatzangebots verpflichte, was sich

negativ auf schützenswerte Landschaften und Ortsbilder auswirken könne. Es erachtet die Anwendbarkeit von Art. 3 und 6 NHG dabei als notwendiges Korrelat, um sicherzustellen, dass diese Verpflichtung nicht auf Kosten von Natur- und Heimat erfüllt werde (zum Ganzen: BGE 139 II 271, E. 10.3).

300. Fraglich ist, ob auch die *Leistung einer Ersatzabgabe*, wie es in Art. 61 BZG statuiert wird, eine Bundesaufgabe im rechtlichen Sinn darstellt, da sie bundesrechtlich vorgeschrieben wird, sofern der Primat der Realerfüllung nicht geboten ist.
301. Das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden hat dies in seinem Entscheid R18/15 vom 7. Januar 2020 zu Recht verneint. Es erwog, dass es gerade nicht um die Erstellung von einer dem Zivil- /Bevölkerungsschutz dienenden (öffentlichen) Baute bzw. solcher Anlagenteile am fraglichen Standort bzw. dessen bauliche Gestaltung gehe, welche die dortige Natur, das Landschafts- oder Ortsbild in Wahrnehmung einer Bundesaufgabe beeinträchtigen könnte, sondern es werde im Gegenteil (lediglich) eine Ersatzabgabe (für die anderweitige Bereitstellung von Pflichtschutzplätzen) erhoben, womit im vorliegenden Verfahren keine entsprechende direkte (potenzielle) Gefahr für die erwähnten Schutzgüter bestehe (E. 2.6.2).
302. Der Entscheid des Bündner Verwaltungsgerichts erscheint vor dem Hintergrund der seitens des Bundesgerichts entwickelten Formel, dass:
- i) im Verbund eines bundesrechtlichen Auftrages – ein solcher liegt vor –,
 - ii) die Gefahr der Beeinträchtigung schützenswerter Natur-, Orts- oder Landschaftsbilder in sich bergen muss und deshalb die Rücksichtnahme auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes sicherzustellen ist, sowie
- unter Bezugnahme auf die originäre, verfassungsmässige Zuständigkeit der Kantone (und politischen Gemeinden) im Planungs- und Bauwesen als korrekt.
303. Auch handelt es sich beim Ersatzbeitrag für Schutzraumbaupflichten nicht um einen Anwendungsfall von Art. 2 Abs. 2 NHG (Verwirklichung nur mit Beiträgen gemäss Art. 2 Abs. 1 Bst. c NHG).

5.7 Solaranlagen

5.7.1 Fragestellung

304. Wie ist die Frage des Vorliegens einer Bundesaufgabe beim Tatbestand der Solaranlagen auf Dächern in Bauzonen einzuschätzen?

5.7.2 Rechtliches

305. Gemäss Art. 18a Abs. 1 RPG bedürfen in Bau- und Landwirtschaftszonen auf Dächern genügend angepasste Solaranlagen keiner Baubewilligung nach Art. 22 Abs. 1 RPG. Solche Vorhaben sind lediglich der zuständigen Behörde zu melden.
306. Das kantonale Recht kann für bestimmte, ästhetisch wenig empfindliche Typen von Bauzonen festlegen, in denen auch andere Solaranlagen ohne Baubewilligung erstellt werden können (Art. 18a Abs. 2 Bst. a RPG). In klar umschriebenen Typen von Schutzzonen kann eine Baubewilligungspflicht vorgesehen werden (Bst. b).
307. Solaranlagen auf Kultur- und Naturdenkmälern von kantonaler oder nationaler Bedeutung bedürfen stets einer Baubewilligung. Sie dürfen solche Denkmäler nicht wesentlich beeinträchtigen (Abs. 3). Ansonsten gehen die Interessen an der Nutzung der Solarenergie auf bestehenden oder neuen Bauten den ästhetischen Anliegen grundsätzlich vor (Abs. 4).

5.7.3 Diskussion und Würdigung

308. Mit Art. 18a RPG hat der Bundesgesetzgeber materiell und verfahrensrechtlich in die kantonalen Regelungsspielräume eingegriffen, und geht damit über die in Art. 75 Abs. 1 BV vorgesehene Grundsatzgesetzgebungskompetenz hinaus (WALTHER / WEBER, Handbuch Heimatschutzrecht, a.a.O., § 4/39).
309. Der Bundesgesetzgeber fügte die Bestimmung von Art. 18a RPG ins RPG ein, um die Erstellung von Solaranlagen auf Dächern zu erleichtern und die Nutzung entsprechend zu fördern (WALTHER / WEBER, Handbuch Heimatschutzrecht, a.a.O., § 4/37, mit Verweis auf das Votum Leutenegger).
310. Dies führt zur Situation, dass obwohl Art. 18a RPG den Bau von Solaranlagen erleichtern und fördern soll, die Bewilligung bzw. Meldung von diesen gemäss Entscheid des Baurekursgerichts BRGE IV Nr. 0012/2024 im ISOS-Erhaltungsgebiet A innerhalb der Bauzone eine Bundesaufgabe gemäss Art. 2 NHG darstellen. Die Bestimmung Art. 18a RPG samt ausführenden Verordnungsbestimmungen in Art. 32a ff. RPV stellt direkt anwendbares Recht dar mit Bezug zum Natur-, Landschafts- und Heimatschutz. Insoweit hat sich mit der beabsichtigten bundesrechtlichen Forcierung im Bereich der Bundesinventare im Ergebnis ein Zielkonflikt verstärkt.
311. Es wird sich weisen müssen, inwieweit die erstinstanzliche Rechtsprechung des Baurekursgerichts bestätigt wird. Der Verfasser dieses Memorandums geht dabei von diesem Umstand – der Bestätigung des erstinstanzlichen Urteils – aus (vgl. 136 ff.).

6 Begutachtung der Grundordnung durch die eidgenössischen Kommissionen

6.1 Fragestellung

312. *Ist es aus einer rechtlichen Warte zulässig, dass auf Stufe des Nutzungsplanungsverfahrens ein Gutachten der eidgenössischen Kommissionen abgeholt wird?*
313. *Eine solche Begutachtung könnte die Beurteilung vorwegnehmen, dass beispielsweise für ein ganzes Gebiet oder einen ganzen Stadtteil eine erhebliche Beeinträchtigung ausgeschlossen werden kann.*

6.2 Rechtliches

314. Neben der obligatorischen Begutachtung durch die eidgenössischen Kommissionen gemäss Art. 7 NHG, wie sie im Baubewilligungsverfahren bei Vorliegen einer Bundesaufgabe zwingend zu erfolgen hat, sofern eine erhebliche Beeinträchtigung erfolgt bzw. nicht ausgeschlossen werden kann, sieht Art. 8 NHG eine *fakultative* Begutachtung vor. Zudem kann mit Zustimmung des Kantons ein besonderes Gutachten erfolgen (vgl. Art. 17a NHG; zum Ganzen Rz. 98 ff. hievor).

6.3 Diskussion und Würdigung

315. Eine vorgängige fakultative oder besondere Begutachtung durch die eidgenössischen Kommissionen bzw. eine Verständigung ist aus rechtlicher Sicht zulässig bzw. es konnten keine rechtlich relevanten Aspekte geschöpft werden, die gegen ein solches Vorgehen sprächen.

316. Es ist dabei der Stadt Zürich als originäre Planungsträgerin namentlich gestattet, den rechtserheblichen Sachverhalt unter anderem mit Bezugnahme auf Fachgutachten abzuklären (vgl. § 7 VRG; ausführlich PLÜSS, in: Kommentar VRG, § 7 N. 66 ff.).
317. Vereinzelte Fälle in casu einer *besonderen Begutachtung* waren Gegenstand der Rechtsprechung des Bundesgerichts:
- Das Bundesgericht hatte sich in einer Sondernutzungsplanung im Kanton Thurgau Fall «Walzmühle Areal Stammerau» zu beurteilen. Im Rahmen der Planaufstellung für einen Gestaltungsplan erfolgte durch die ENHK und EKD insgesamt drei besondere Begutachtungen gemäss Art. 17a NHG zu den dem Gestaltungsplan zugrunde gelegten Richtprojekten (vgl. illustrativ BGer 1C_753/2021 vom 24. Januar 2023);
 - Wiederum für den Kanton Thurgau erfolgte im Verbund mit einer Totalrevision einer Ortsplanung und diesbezüglich einer Einzonung durch die Genehmigungsinstanz die Einholung eines besonderen Gutachtens bei der ENHK gestützt auf Art. 17a NHG (vgl. BGer 1C_893/2013, a.a.O.).²⁴
318. Nachfolgende Einschätzung und Würdigung beschränkt sich vordergründig auf rechtliche Aspekte.²⁵
319. Wird auf Stufe der Nutzungsplanung ein entsprechendes Gutachten einer eidgenössischen Kommission eingeholt, stellt sich zunächst die Frage nach dem Gegenstand der Beurteilung.
320. Ein solcher wäre in der Rahmennutzungsplanung, gegebenenfalls die Grundordnung (Bebauungsmöglichkeiten bspw. nach Sonderbauvorschriften, Eignungsgebiete für Hochhäuser, Rechtswirkungen von Verkehrsbaulinien) zu erblicken.
321. Einhergehend mit allfälligen Revisionsbestrebungen müsste für (die Leistbarkeit) eine(r) gutachterliche(n) Beurteilung zweckmässige Betrachtungs- und Beurteilungsperimeter definiert werden können. Diesbezüglich wäre zu berücksichtigen, dass gemäss Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts auch ISOS-Erhaltungsziele angrenzend an den Beurteilungsperimeter relevant sind («Betrachtungsperimeter», VB.2023.00209, E. 5.2.5).
322. Es stellt sich die Frage nach der möglichen (und bezweckten) Aussagetiefe einer entsprechenden Begutachtung auf Stufe der Rahmennutzungsplanung.
323. Vorab: Eine vorgängige fakultative oder besondere Begutachtung auf Stufe Grundordnung vermag die gesetzliche Rechtsfolge des Schutzkonzepts gemäss den Art. 7 Abs. 2 i.V.m. Art. 2 NHG im nachgelagerten Baubewilligungsverfahren insoweit nicht zu ersetzen, als bei Vorliegen einer Bundesaufgabe in einem ISOS Gebiet mit (hochrangigen) Erhaltungszielen im nachgelagerten Baubewilligungsverfahren stets eine zwingende Begutachtung zu erfolgen hat.
324. Es greift demnach in der Rechtsverwirklichung bei Vorliegen einer Bundesaufgabe die Rechtsfolge des Art. 6 Abs. 2 NHG, insofern ein Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung im Sinne des ISOS nur in Erwägung gezogen werden kann, wenn bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen ebenfalls von nationaler Bedeutung entgegenstehen.

²⁴ Bei Einzonungen handelt es sich um eine Bundesaufgabe, weshalb im Bereich von hochgradigen ISOS-Erhaltungszielen eine ENHK-Gutachten korrekterweise bereits gemäss § 7 Abs. 2 NHG obligatorisch ist.

²⁵ Es bedürfte namentlich einer detaillierten Prüfung und Verständigung mit der Eidgenössischen Kommission, ob ein solches Gutachten gestützt auf Art. 8 oder 17a NHG ergeht, und es wären Art und Umfang eines Einbezugs des Amts für Raumentwicklung der Baudirektion zu prüfen (vgl. auch Art. 17a NHG i.V.m. Art. 25 Abs. 1 lit. e NHG).

325. Daraus folgt, dass bei keinen, oder aber nur leichten Beeinträchtigungen des Schutzobjektes ein Eingriff als Ergebnis einer (raumplanerischen) Interessenabwägung im Grundsatz möglich ist. Potenziell schwere Beeinträchtigungen erfordern ein Eingriffsinteresse von ebenfalls nationaler Bedeutung.
326. Bei einer zweistufigen Begutachtung könnte eine denkbare thematische Anknüpfung analog der zweistufigen Beurteilung der Einordnung und Gestaltung der Gerichte, jeweils in Bezug auf die Stufe (Sonder-)Nutzungsplanung und Baubewilligungsverfahren erfolgen:
- Im Rahmen der Nutzungsplanung ist sicherzustellen, dass die (vorab nach Massgabe der primären und sekundären Bauvorschriften) Bauten und Siedlungen derart in Beziehung zueinander gesetzt sind, dass sich die Überbauung bei Ausschöpfung der zulässigen Bauvolumen rechtsgenügend in die Landschaft bzw. das Siedlungsgebiet einordnen (vgl. Art. 3 Abs. 2 lit. b RPG). Diesbezüglich ist sicherzustellen, dass schutzwürdige Landschaften sowie andere Objekte des Natur- und Heimatschutzes vor Zerstörung oder Beeinträchtigung bewahrt werden (BGer 1C_267/2007 vom 28. Februar 2008, E. 2.2 – 2.4; VB.2019.00584, E. 3.2; spezifisch für Hochhäuser: BRGE III Nr. 0208/2015, E. 6.5.2);
 - Im nachgelagerten Baubewilligungsverfahren ist die Einordnung und Gestaltung des konkreten Vorhabens zu prüfen.
327. Daraus ergeben sich vor dem Hintergrund der (potenziellen) Beeinträchtigung eines Schutzobjekts verschiedene denkbaren Konstellationen zur Aussagetiefe eines Gutachtens durch die eidgenössische Kommission bereits auf Stufe Nutzungsplanung:
- Neben der Aussage zum Grad der (potenziellen) Beeinträchtigung sollten Aussagen erfolgen können zu den nach Meinung der eidgenössischen Kommission tangierten Schutzziele.
- Die diesbezügliche Bewertungshoheit wird den eidgenössischen Kommissionen zuerkannt (Rz. 105). Damit würde dem Grundsatz der Sachverhaltsabklärung «in der möglichst frühen Phase einer Planung» entsprochen.
- Die eidgenössische Kommission kann u.U. weiter festhalten, ob bzw. inwieweit Vorhaben in Ausschöpfung der zulässigen Bauvolumen sich vor dem Hintergrund des ISOS als Schutzobjekts sich genügend in das Siedlungsgefüge bzw. die Landschaft einordnen.
- Mit Blick auf eine Verbindlichkeit ist der Umstand vorzubehalten, dass sich die Baumöglichkeiten, wie sie durch die Grundordnung zumal potenziell ermöglicht werden, sich mitunter nicht abschliessend oder einzig variabel («projektbezogen») ergeben.
- Idealerweise könnten im Rahmen einer solchen Begutachtung der ersten Stufe – die Beurteilung eines konkreten Bauvorhabens im nachgelagerten Baubewilligungsverfahren vorbehalten – Aussagen erfolgen, dass mit Bezug auf das ISOS-Schutzobjekt:
 - 1) wohl von keiner oder einzig leichten Beeinträchtigung ausgegangen werden kann;
 - 2) oder aber von einer (potenziell) erheblichen Beeinträchtigung vor dem Hintergrund der ISOS-Erhaltungsziele auszugehen ist.

Illustrativ kann diesbezüglich auf ein Gutachten der ENHK «Voranfrage zur Aufnahme in den kantonalen Richtplan – verwiesen werden, welches auf der Homepage des Kantons Aargau aufgeschaltet ist.²⁶

328. Schliesslich kann als weiterer Aspekt einer solchen Begutachtung der «Umgang» der eidgenössischen Kommission mit Art. 10 Abs. 3 VISOS²⁷ erblickt werden (dieser war bis dato soweit ersichtlich noch nicht Gegenstand der Rechtsprechung).
329. Es stellt sich die Frage nach der «Bindungswirkung» eines Gutachtens auf Stufe der Rahmennutzungsplanung.
330. Von fakultativen und besonderen Gutachten geht grundsätzlich die gleiche Rechtswirkung aus wie von obligatorischen Gutachten (vgl. Rz. 100).
331. Erfolgt auf Stufe der Rahmennutzungsplanung eine entsprechende Begutachtung, sind die fachgutachterlichen Einschätzungen auch der eidgenössischen Kommission einer raumplanerischen Interessenabwägung zugänglich (so auch BGer 1C_753/2021 vom 24. Januar 2023, E. 8.9). Dies ist aus einer rechtlichen Warte korrekt, da sich Gutachten auf Sachverhaltsfragen zu beschränken haben, nicht aber zu Rechtsfragen, wie es sich bei der Interessenabwägung im Kern handelt beziehen darf (PLÜSS, in: Kommentar VRG, § 7 N. 68).
332. Mit den gutachterlichen Inhalten wird das Schonungsgebot von Natur- und Heimatschutzobjekten konkretisiert. Im Rahmen einer Revision wird – verwaltungsintern – wohl auch eine Risikoabschätzung erfolgen können, inwieweit mit einer koordinierten Baubewilligungserteilung die Erfüllung einer Bundesaufgabe in den betreffenden Gebieten einhergeht.
333. Auch bei Vorliegen einer Begutachtung auf Stufe der Nutzungsplanung ist im nachgelagerten Baubewilligungsverfahren bei entsprechenden Tatbestandsvoraussetzungen zwingend (wiederum) eine Begutachtung vorzunehmen (vgl. bereits Rz. 323 sowie Art. 6 i.V.m. 7 Abs. 2 NHG).²⁸
334. Die Bindungswirkung eines bereits erfolgten Gutachtens auf Stufe der Nutzungsplanung enthält eine formelle und eine materielle Komponente:
- Werden im Rahmen der Sachverhaltsabklärung von Amtes wegen und für die Entscheidungsfindung Gutachten eingeholt, stellen diese – auch unter dem Gesichtspunkt des rechtlichen Gehörs der Rechtsadressaten – verfahrensrelevante Aktenstücke dar;
 - Bewegt sich das konkrete Bauvorhaben innerhalb des Bauvolumens, wie es der Begutachtung der ersten Stufe zugrunde gelegt wurde, kann die eidgenössische Kommission im Gutachten der zweiten Stufe anknüpfen:
 - 1) Zumeist unverändert werden sich die Verhältnisse in Bezug auf die bereits konkretisierten Schutzziele präsentieren;

²⁶ <https://www.ag.ch/media/kanton-aargau/bvu/raumentwicklung/grundlagen-und-kantonalplanung/richtplanung/siedlungswaesserung-und-abwasserreinigung/gutachten-enhk.pdf>, zuletzt besucht am 30. Januar 2025.

²⁷ Hängen mehrere Eingriffe sachlich, räumlich oder zeitlich zusammen, die einzeln als zulässig zu beurteilen sind, oder sind Folgeeingriffe eines zulässigen Eingriffs zu erwarten, so ist auch die Gesamtwirkung auf das Objekt zu beurteilen.

²⁸ Gleichwohl ergibt sich aus dem Umstand, dass sich eine eidgenössische Kommission im Rahmen einer fakultativen oder besonderen Begutachtung bereits geäußert hat, kein Anspruch, dass sie – ausserhalb des Rechtstatbestands der Art. 7 Abs. 2 i.V.m. 2 NHG im nachgelagerten Baubewilligungsverfahren wiederum einzubeziehen ist (vgl. BGer 1C_753/2021 vom 24. Januar 2023, E. 8.4).

- 2) Die Beurteilung des konkreten Vorhabens wird im Rahmen der bereits erfolgten Beurteilung (in Bezug auf die mit der Grundordnung ermöglichten Bauvolumen) nunmehr konkretisiert und umfassend zu erfolgen haben. Die eidgenössische Kommission wird dies gegebenenfalls mit Bezugnahme auf die in einer ersten Begutachtungsstufe geforderten Nachweise vornehmen.

335. *Zusammenfassend* kann demnach festgehalten werden, dass der Begutachtung durch eine eidgenössische Kommission auf erster Stufe rechtlich und tatsächlich eine Ankerwirkung zukommt. Dies einerseits auf die weiteren nutzungsplanerischen Arbeiten wie auch auf nachgelagerte Baubewilligungsverfahren im Anwendungsbereich des Art. 6 Abs. 2 NHG.
336. Ein im Verfahrensstand der Nutzungsplanung erstattetes besonderes Gutachten steht entsprechend in einem Spannungsfeld zur Aufgabenerfüllung der Stadt namentlich in Berücksichtigung der behördenverbindlichen Vorgaben der übergeordneten Richtplanung.
337. Vor diesem Hintergrund müsste eruiert werden, inwieweit und an welche Elemente einer Begutachtung der ersten Stufe sich die eidgenössische Kommission für die nachgelagerten und abschliessende Beurteilung gebunden sieht.
338. Nach der vorliegend vertretenen Auffassung stellt eine entsprechende – bereits von Gesetzes wegen vorgesehene – fakultative oder besondere Begutachtung durch die eidgenössische Kommission verfahrensrechtlich auch aus Sicht der ‘Rechtsunterworfenen’ ein Aktenstück dar.

7 Denkbare Rechtsanpassungen de lege ferenda

7.1 Voraussetzung: Notwendigkeit eines umfassenden Normkonzepts

339. Wesentliche Kriterien für die Rationalität von Gesetzen sind die Systemgerechtigkeit, die Verhältnismässigkeit und die Wirkungsorientierung (MÜLLER, Methode und Verfahren der Verhältnismässigkeitsprüfung in der Gesetzgebung, insbesondere Prognose- Abwägungs-, Beobachtungs- und Nachbesserungspflichten, in: UHLMANN [Hrsg.] Zentrum für Rechtsetzungslehre, Band 9, Zürich 2019, S. 104).
340. Der Verfasser dieses Memorandums erachtet es als Defizit, wenn es trotz der erlassähnlichen Wirkung eines Nutzungsplans nicht möglich ist, als Ergebnis einer raumplanerischen Interessenabwägung Rechtsbeständigkeit zu schaffen (vgl. ausführlich, Rz. 183 ff.).
341. Die Raumplanung – insbesondere die grundeigentümerverbindliche Nutzungsplanung – ist diesbezüglich als erlassähnlicher Regelungsgegenstand zu sehen, der eine raumübergreifende, umfassende Planung verantwortet, und welcher – v.a. auch aus Sicht der Rechtsadressaten – eine Plan- und Rechtsbeständigkeit zukommen muss. Eine den Anliegen des Natur- und Heimatschutzes in diesem Sinn rechtkonforme Planung muss für die nachgelagerten Baubewilligungsverfahren insbesondere bei der Massstäblichkeit des Ortsbildschutzes eine Bindungswirkung entfalten können.
342. Art. 6 NHG gelangt indes erst im nachgelagerten Baubewilligungsverfahren bei Vorliegen der Erfüllung einer Bundesaufgabe zur Anwendung. Dies führt dazu, dass erstmalig auf Stufe des Bewilligungsverfahrens und somit in der Rechtsverwirklichung in der Zuständigkeit der Exekutive eine nochmalige, umfassende und vorstrukturierte Interessenabwägung zu erfolgen hat – im Kern eine Rechtsfrage (Rz. 141).
343. Die Rationalität in casu der Gesetzesbestimmung von Art. 6 NHG im Verbund mit den weiteren Rechtswirkungen, wie sie sich aus den Art. 5 und 7 NHG ergeben, ist unter anderem am

verfassungsmässigen Auftrag zu messen. Gemäss Art. 75 Abs. 3 BV haben Bund und Kantone bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Erfordernisse der Raumplanung zu berücksichtigen.

344. Die in diesem Memorandum aufgezeigten Problemstellungen rühren – aus einer systemtechnischen Sicht argumentiert – daher, dass die beiden gesetzlich determinierten Systeme der Raumplanung und der Natur- und Heimatschutzgesetzgebung:

- i) untereinander nicht hinreichend abgestimmt sind, und/oder;
- ii) die Anforderungszuordnung für die Kantone nicht oder nur bedingt vereinbar ist mit der kantonalen Aufgabenerfüllung innerhalb des Siedlungsgebiets.

345. So ist es den politischen Gemeinden als kommunale Planungsträger des kantonalen Rechts aktuell kaum möglich, im Rahmen der Nutzungsplanung als kantonale Aufgabe Interessen von nationaler Bedeutung aufzubauen, die im nachgelagerten Baubewilligungsverfahren im Anwendungsbereich des Art. 6 Abs. 2 NHG als hinreichend konkretisierte Eingriffsinteressen von ebenfalls nationaler Bedeutung angeführt werden können.

346. Dieser Systemkonflikt ist wie folgt aufzuzeigen:

1. Raumplanungsgesetzgebung

347. Die Raumplanungsgesetzgebung sieht vor, dass in Abstimmung und Koordination mit den verschiedenen Nutzungs- und Schutzinteressen eine abschliessende räumliche Ordnung aufgestellt wird.

348. Dem Nutzungsplan kommt mit seiner Kombination aus planerischen und normativen Elementen erlassähnlicher Charakter zu. Er ist grundeigentümerverbindlich und ordnet aus Sicht der Rechtsadressaten die zulässige Nutzung der Grundstücke in verbindlicher Weise. Die Nutzungsplanung kommt primär mit Grundmassbestimmungen einher. Zusätzlich treten Vorgaben zur Einordnung und Gestaltung bzw. weitere spezifische Vorgaben aus Schutzbestimmungen hinzu. Die so geschaffene Nutzungsordnung muss weitgehend inhaltlich abgestimmt und kohärent sein.

349. Der Nutzungsplan durchläuft ein formalisiertes Erlassverfahren in der Zuständigkeit zumeist der Legislative mit Mitwirkungsmöglichkeiten der Bevölkerung. Gegen den genehmigten Erlass bestehen einerseits Rechtsmittel für eine gerichtliche Überprüfung und andererseits Rechtsbehelfe abgeleitet aus den politischen Rechten.

350. Der so erlassene Nutzungsplan erfordert, um seinen Zweck erfüllen zu können eine Rechts- und Planbeständigkeit (vgl. Art. 21 Abs. 2 RPG).

351. Für den Erlass eines Nutzungsplans ist stets eine rechtsbildende raumplanerische Interessenabwägung vorzunehmen (Art. 3 RPV). Diese hat auf sämtlichen Planungsstufen stufengerecht zu erfolgen, mithin auf Stufe der (kantonalen) Richtplanung (Güterabwägung) und im Anschluss der Nutzungsplanung (Interessenabwägung unter Berücksichtigung von sämtlichen öffentlichen und privaten Interessen). Die verschiedenen öffentlichen Interessen sind dabei im Grundsatz gleichwertig, bzw. ortsbezogen zu konkretisieren. Das ISOS konkretisiert dabei die (hochgradigen) Erhaltungsziele eines Ortsbildes.

352. Die grundsätzliche Zuständigkeit für die Raumplanung, insoweit sie in Abstimmung mit den Sachplänen des Bundes mit räumlicher Ausdehnung sowie den weiteren Anliegen der Bundesgesetzgebung zu erfolgen hat (bspw. Wald und Gewässer, Moorschutz) obliegt den Kantonen.

353. Die Rechtsverwirklichung und damit Durchsetzung der Raumordnung erfolgt im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens. Im Kern handelt es sich bei der Baubewilligung um eine Feststellungsverfügung mit gestaltender Wirkung.
354. Die Rechtsprechung und Lehre differenzieren diesbezüglich zwischen kantonaler Aufgabe und Bundesaufgabe. Die Unterscheidung ist dabei nicht an die Zuständigkeit geknüpft, sondern an den sachlichen Geltungsbereich, wie er Kraft Bundesgesetzgebung geregelt ist.
355. Bei der Raumplanung innerhalb des Siedlungsgebiets handelt es sich in aller Regel um eine *kantonale* Aufgabe.²⁹
356. Bei der rechtsverwirklichenden (koordinierten) Baubewilligungserteilung liegt je nach bundesrechtlichem Tatbestand eine *Bundesaufgabe* vor.

2. Natur- und Heimatschutzgesetzgebung

357. Art. 6 Abs. 2 i.V.m. 2 sowie 7 Abs. 2 NHG sieht für sämtliche Teilgebiete gemäss den Bundesinventaren gemäss Art. 5 NHG (Landschaft-, Ortsbild- und Denkmalschutz) ein einheitliches und unter sich übereinstimmendes Schutzkonzept vor.
358. Das ISOS bezieht sich im Kern zumeist auf Ortsbilder im Siedlungsgebiet. Es liegt dabei im sachlichen Geltungsbereich der Raumplanung als primär kantonale Aufgabe.
359. Das Schutzkonzept des Art. 6 NHG ergibt sich dabei aus dem Zusammenspiel mit den Art. 2, 3, 5 und 7 NHG: Erfolgt im Geltungsbereich eines Bundesinventars gemäss Art. 5 NHG die Erfüllung einer Bundesaufgabe, darf ein Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung, wie es sich aus den Schutzanliegen in casu aus dem ISOS ergibt, nur dann in Erwägung gezogen werden, wenn bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen. Vorbehalten des geringfügigen Eingriffs.

Die Erfüllung einer Bundesaufgabe knüpft an die diesbezüglichen Tatbestände der bundesrechtlichen Spezialgesetzgebung des funktionalen Planungsrechts. Die Erfüllung einer Bundesaufgabe liegt bei entsprechenden Konstellationen auch bei der (koordinierten) Bewilligungserteilung durch die kantonalen Behörden vor.

²⁹ Aspekte, die Gegenstand der Grundsatzgesetzgebung des RPG sind, stellen dabei nach der Rechtsprechung ebenfalls Bundesaufgaben dar, bspw. Einzonungen oder die Bewilligungserteilung ausserhalb der Bauzone.

3. Systemkonflikt

Fehlende Abstimmung der Raumplanungsgesetzgebung mit der Natur- und Heimatschutzgesetzgebung

360. Die beiden (Schutz-)Konzepte, wie sie sich einerseits aus der Raumplanungsgesetzgebung und andererseits aus der Natur- und Heimatschutzgesetzgebung ergeben, erscheinen nicht hinreichend untereinander abgestimmt.
361. Damit ein Nutzungsplanung rechtmässig ist, muss sie der übergeordneten Richtplanung, den Planungszielen und -grundsätzen gemäss den Art. 1 und 3 RPG sowie dem übrigen Gesetz entsprechen. Erfolgte im Raumplanungsverfahren in diesem Sinn stufengerecht eine rechtskonforme raumplanerische Interessenabwägung, muss eine Planung auch dann rechtmässig sein und Verbindlichkeit erlangen, wenn gewisse Grundsätze am Ende unterliegen und daher nicht verwirklicht werden können (vgl. Rz. 69 f.).
362. Daran anknüpfend muss es nach der hier vertretenen Auffassung sinngemäss in Nachachtung des Gebots der Planbeständigkeit (vgl. Art. 21 RPG) sowie des Gebots des einmaligen Rechtsschutzes möglich sein, mit der Nutzungsplanung einen weitgehend verbindlichen Rahmen zu schaffen, der in einer anschliessenden, erneuten und dieses Mal erstmalig vorstrukturierten Interessenabwägung nicht erneut und losgelöst von der raumplanerischen Ordnung in Frage gestellt wird.
363. Demgegenüber greift das Schutzkonzept gemäss Art. 6 Abs. 2 NHG in Planungs- und Bausachen innerhalb des Siedlungsgebiets erstmalig auf Stufe des (koordinierten) Baubewilligungsverfahrens.
364. Die so vorstrukturierte Interessenabwägung verlangt die Beantwortung einer neuen Rechtsfrage durch die Exekutive und führt im Ergebnis zur unmittelbaren Anwendbarkeit der ISOS-Erhaltungsziele (bzw. setzt bei Vorliegen der Tatbestandselemente des Art. 6 Abs. 2 NHG ein Interesse von ebenfalls nationalem Interesse voraus. Die Würdigung hat bei einer gebotenen Begutachtung durch die Eidgenössische Kommission ausgehend von den ISOS-Erhaltungszielen zu erfolgen und geschieht regelmässig relativ losgelöst von der nutzungsplanerischen Grundordnung, womit diese – was sich an Fallbeispielen gezeigt hat – regelmässig ihres Gehaltes entleert wird.
365. Diesbezüglich ist zu differenzieren: Teilweise stehen die Erhaltungsziele, wie sie sich aus dem ISOS ergeben, in relativem Konflikt mit der Nutzungsordnung, und es stellt sich berechtigterweise die Frage, ob bzw. inwieweit dies hinzunehmen ist, bzw. wie im Rahmen des (kantonalen) Planungs- und Baurechts zu reagieren ist. So ist den ISOS-Erhaltungszielen namentlich bei der Prüfung von Bauvorhaben auf ihre rechtsgenügende Einordnung und Gestaltung hin und der dabei gebotenen Ermessensbetätigung weiterhin Rechnung zu tragen.
366. Eine rechtskonforme Nutzungsplanung hat im Grundsatz dem Schonungsgebot gemäss Art. 3 NHG Rechnung tragen.
367. Bestehen absolute Konflikte zwischen ISOS-Erhaltungszielen und der nutzungsplanerischen Entwicklungsabsichten, bspw. bei einer Transformation eines Stadtgebiets oder aber einer Weiterentwicklung eines Stadtkörpers bspw. mit Hochhäusern, lässt sich ein solche – raumplanungsrechtlich rechtmässige – Raumordnung mitunter grossflächig nicht verwirklichen, da sie im nachgelagerten Baubewilligungsverfahren bei Vorliegen einer Bundesaufgabe vor dem Hintergrund der vorstrukturierten Interessenabwägung regelmässig falliert.

368. Die erstmalig im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens vorzunehmende, umfassende und vorstrukturierte Interessenabwägung gemäss Art. 6 Abs. 2 NHG im Verbund mit der Erfüllung einer Bundesaufgabe ist demnach nicht oder einzig bedingt mit dem System der erlassähnlich wirkenden Nutzungsplanung kompatibel.
369. Die Integration bzw. Zusammenführung des Systems des qualifizierten Schonungsgebots von Bundesinventaren im Siedlungsgebiet erst auf Stufe Bewilligungsverfahren erfolgt mitunter verspätet.
370. Auch kann bei der Anwendung von Art. 6 Abs. 2 NHG durch die örtliche Baubehörde im Vergleich zum erlassähnlich ausgestalteten Nutzungsplanungsverfahren ein gewisses Legitimationsdefizit erblickt werden. Ein solches besteht mit Würdigung der effektiven Rechtswirkung des Bundesinventars des ISOS auch in Bezug auf die Aufstellung als 'reine' Fachplanung ohne weitere Mitwirkungsmöglichkeiten.
371. Schliesslich sind bei der praktischen Anwendung im System Zielkonflikte auszumachen, die nicht unbedingt sachgerecht erscheinen. Beispiel: Die Verlegung von Fahrzeugabstellplätzen und technischen Anlagen in den Untergrund ist aus Sicht des Ortsbildes wünschenswert, führt in weiten Teilen des Stadtgebiets von Zürich im Ergebnis zum Vorliegen einer Bundesaufgabe (Einbauten in Grundwasserträger). Entsprechende Vermeidungsstrategien der Bauherrschaften führen zu einem grösseren Druck, bspw. auf Vorgartenbereiche und Strassenräume.

Fehlendes Instrumentarium zur kantonalen Aufgabenerfüllung

372. In der Raumplanung besteht nachgerade die Notwendigkeit, dass die durch die ISOS-Erhaltungsziele konkretisierten Schutzinteressen von nationaler Bedeutung mit dem Eingriffsinteresse der Siedlungsentwicklung nach innen als allgemein formuliertes Aufgabeninteresse ebenfalls von nationalem Interesse ortsbezogen konkretisiert werden können. Die Abwägung und wo möglich Harmonisierung von Schutz- und Nutzungsinteressen³⁰ stellt genuine Aufgabe der Raumplanung auf sämtlichen Planungsstufen dar. Mit der Siedlungsentwicklung nach innen wird zudem dem verfassungsmässigen Gebot der Trennung von Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiet Rechnung getragen.
373. Den Kantonen müsste es im Rahmen der Richt- und Nutzungsplanung als kantonale Aufgabe ermöglicht werden in Bezug mit dem Umgang von Bundesinventaren im Siedlungsgebiet entsprechende Eingriffs- oder Veränderungsinteressen von ebenfalls nationaler Bedeutung ortsbezogen anführen zu können, was den Planungsträgern mit Aufgabenerfüllung auf kommunaler und kantonaler Stufe zumeist schlechterdings nicht möglich ist, bzw. in Rechtsmittelverfahren regelmässig daran scheitert, dass die Rechtsprechung für das Stadtgebiet bis dato kein entsprechend konkretisiertes Eingriffsinteresse von nationaler Bedeutung erkannt hat.
374. Es fehlt diesbezüglich aus systemtechnischer Sicht eine gesetzliche Anforderungszuordnung.

7.2 Anpassungen de lege ferenda

375. Anpassungen de lege ferenda, wären im Bundesrecht zu verorten und dort nach der hier vertretenen Auffassung primär auf Stufe der formellen Bundesgesetzgebung vorzunehmen.

³⁰ Bei der Siedlungsentwicklung nach Innen handelt es sich nach der hier vertretenen Auffassung im Kern ebenfalls um ein Schutzinteresse, vgl. Rz. 159.

Mitunter erscheint (einzig) eine Anpassung bzw. Konkretisierung auf Stufe Verordnungsrecht – namentlich der VISOS – für sich nicht ausreichend.

376. Sie wären Gegenstand einer politischen Entscheidungsfindung.
377. Bei einer Rechtsanpassung wäre nach der hier vertretenen Auffassung jedoch zwingend zu berücksichtigen, dass die Bestimmungen insbesondere von Art. 5 ff. NHG sich auf sämtliche Bundesinventare – neben dem ISOS in casu auch das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (BLN) sowie das Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz (IVS) – beziehen, und sich die Tragweite von Art. 6 wie ausgeführt aus dem Zusammenspiel mit den Art. 2, 3, 5 und 7 NHG ergibt. Insoweit muss eine Gesetzesanpassung sich auf den Geltungsbereich des ISOS beschränkt werden.

7.3 Notwendigkeit einer Gesetzesanpassung

378. Die Fragen nach der Notwendigkeit einer Gesetzesanpassung und diesbezügliche erste Überlegungen sind Teil der seitens der Auftraggeberschaft gewünschten Ausführungen.
379. Das nach Meinung des Verfassers oben aufgezeigte Regelungsdefizit steht unter dem Vorbehalt der definitiven Klärung der Rechtslage durch die Rechtsprechung, namentlich zur Frage, ob die generell gehaltenen Aufgabeninteressen von ebenfalls nationaler Bedeutung mit dem kommunalen Richtplan der Stadt Zürich ortsbezogen als Eingriffsinteresse konkretisiert werden können, damit sie im Rahmen einer Interessenabwägung gemäss Art. 6 Abs. 2 NHG den Schutzinteressen, wie sie sich aus den ISOS-Erhaltungszielen ergeben, entgegengehalten werden.
380. Ist es der Stadt Zürich und verallgemeinernd dem Kanton Zürich auch unter Schöpfung und ggf. Anpassung seiner Planungsinstrumente (namentlich dem kommunalen Richtplan) nach dem Ausgeführten nicht möglich, unter Ausgleich der Schutz- und Nutzungsinteressen eine eigentümerverbindliche Nutzungsordnung schaffen zu können, aus welcher auch bei Erfüllung von Bundesaufgaben entsprechende Eingriffsinteressen von ebenfalls nationaler Bedeutung hergeleitet werden können, ist darin ein gesetzgeberisches Defizit zu erkennen, insoweit mit der Schutzkonzeption von Art. 6 i.V.m. Art. 2 ff. NHG die Raumplanungsgesetzgebung im Ergebnis im konkreten Anwendungsfall potenziell übersteuert wird, was die raumplanerische Aufgabenerfüllung der Kantone verunmöglicht.

7.3.1 Unmittelbarer Zusammenhang zwischen der Beeinträchtigung eines ISOS-Schutzobjektes und Erfüllung einer Bundesaufgabe

381. Das Verwaltungsgericht Zürich hat in einem relativ kürzlich ergangenen Entscheid präzisiert, dass ein mittelbarer Zusammenhang zwischen dem Vorliegen des Tatbestandes der Erfüllung einer Bundesaufgabe bei einem Bauvorhaben im Geltungsbereich des ISOS genügt. Dass das Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung im Sinn von Art. 6 Abs. 2 NHG [...] unmittelbar durch die Bundesaufgabe selbst erfolgen muss, ergebe sich aus dem Wortlaut gerade nicht. Mithin gehe es in Art. 6 Abs. 2 und Art. 7 Abs. 2 NHG nur darum, ob im Zusammenhang mit einem Bauvorhaben die Erfüllung einer Bundesaufgabe in Frage steht (VB.2023.00209, E. 5.2.6, *angefochten mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten*).
382. Damit hat das Verwaltungsgericht eine Rechtsfrage beantwortet, die bislang durch das Bundesgericht soweit ersichtlich noch nicht entschieden wurde.
383. Das Bundesgericht verwendet diesbezüglich die ständige Formel, dass der bundesrechtliche Auftrag die Gefahr der Beeinträchtigung schützenswerter Natur, Orts- und Landschaftsbilder in sich bergen muss (BGer 1C_265/2022 vom 24. April 2023, E. 3.1 f., mit Verweis auf BGE 139 II 271, E. 9.3. f.).

384. Nach der hier vertretenen Auffassung ergibt sich aus dem Wortlaut des Art. 6 Abs. 2 NHG nicht abschliessend, ob ein Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung im Sinn von Art. 6 Abs. 2 NHG unmittelbar durch die Bundesaufgabe selbst erfolgen muss oder nicht.
385. Ist der Erlasstext nicht klar und sind verschiedene Auslegungen möglich, so muss durch Auslegung eines Wortlauts nach seiner wahren Tragweite gesucht werden.
386. Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet dabei der Wortlaut der massgeblichen Bestimmung. Dabei sind nach der ständigen Rechtsprechung alle Auslegungselemente zu berücksichtigen (sog. Methodenpluralismus). Dabei kommt es namentlich auf den Zweck der Regelung, die dem Text zugrunde liegenden Wertungen sowie auf den Sinnzusammenhang an, in dem die Norm steht. Die Entstehungsgeschichte ist zwar nicht unmittelbar entscheidend, dient aber als Hilfsmittel, um den Sinn der Norm zu erkennen. Vom klaren, das heisst eindeutigen und unmissverständlichen Wortlaut darf nur ausnahmsweise abgewichen werden, wenn triftige Gründe dafür vorliegen, dass der Wortlaut nicht den wahren Sinn der Bestimmung wiedergibt (statt vieler: BGE 147 II 25, E. 3.3). Gefordert ist die sachlich richtige Entscheidung im normativen Gefüge, ausgerichtet auf ein befriedigendes Ergebnis der ratio legis (VB.2020.00379, E. 3.3).
387. Die durch das Verwaltungsgericht in VB.2023.00209 erfolgte Auslegung des Art. 6 Abs. 2 NHG ist im Entscheid selbst eher summarisch wiedergegeben.
388. Nach der hier vertretenen Auffassung hätte eine erfolgte Auslegung von Art. 6 Abs. 2 NHG – mitunter mit Bezugnahme auf die verfassungsmässige Kompetenzordnung und die diesbezügliche Zuständigkeit der Kantone für die Raumplanung – durchaus auch zu einem anderen Ergebnis führen können.
389. Die Frage wird höchststrichterlich durch das Bundesgericht zu klären sein. Insoweit steht ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf nach der hier vertretenen Auffassung auch unter dem Vorbehalt der Bestätigung des oben erwähnten Entscheids des Verwaltungsgerichts.

7.3.2 Möglichkeit zur Konkretisierung des Aufgabeninteresses der Siedlungsentwicklung nach innen im Raumplanungsverfahren

390. Sollte sich weisen, dass die Rechtsprechung aus dem kommunalen Richtplan keine hinreichende Konkretisierung von konkreten Eingriffsinteressen in den entsprechend hergerichteten Gebieten als Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung erblickt, führt dies im Baubewilligungsverfahren unvermindert zur – auf Stadtgebiet von Zürich grossflächigen – Anwendung von Art. 6 Abs. 2 NHG mit dem Ergebnis, dass die Siedlungsentwicklung nach innen in den dafür planerisch hergerichteten Gebieten de facto verunmöglicht ist (vgl. Rz. 259 ff.) und es der richtplankonformen Nutzungsplanung in weiten Teilen an einer Rechtswirksamkeit ermangelt.
391. Im Ergebnis wird nach der hier vertretenen Auffassung diesbezüglich das Nutzungsplanungsverfahren überanstrengt bzw. das Gebot der Berücksichtigung der Anliegen der Raumplanung durch den Bund missachtet bzw. ein systemischer Widerspruch geschaffen, der sich soweit ersichtlich nicht auflösen lässt (Art. 75 Abs. 3 BV).
392. Die Anforderungen an die Siedlungsentwicklung nach innen lassen sich im Stadtgebiet von Zürich raumplanerisch nicht mit den Ortsbildschutzanliegen verwirklichen.

7.4 Vorgeschlagene Anpassungen de lege ferenda

393. Auf den Umstand, dass eine Anpassung im Schutzkonzept von Art. 6 i.V.m. Art. 2 ff. NHG generell ein umfassendes Normkonzept bedürfte, wurde bereits in Rz. 339 ff. hingewiesen.

7.4.1 Keine unmittelbare Anwendbarkeit des ISOS, sofern kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen dem Erfüllungstatbestand der Bundesaufgabe und der potenziellen Beeinträchtigung des Schutzobjektes besteht.

394. Die Stadt Zürich beabsichtigt einen Ansatz, der die unmittelbare Anwendbarkeit des ISOS im Baubewilligungsverfahren relativiert, sofern zwischen der Erfüllung der Bundesaufgabe und der (potenziellen) Beeinträchtigung des Schutzobjekts kein unmittelbarer Zusammenhang besteht (zur Problematik Rz. 381 hievor).
395. Die Verortung und Wortlaut de lege ferenda könnte wie folgt aussehen:

Art. 2 NHG

^{3[neu]} Verlangt nur ein Teil eines Vorhabens, der für sich allein keine Auswirkungen auf die Erreichung der Erhaltungsziele eines Objektes von nationaler Bedeutung hat, die Anwendung von Bundesrecht, ist der Entscheid kantonaler Behörden über das Vorhaben nicht der Erfüllung einer Bundesaufgabe gleichgestellt.

396. Eine solche Bestimmung stellt einen auch nach Meinung des Verfassers ein denkbare Ansatz dar.
397. Nachfolgende Tatbestandselemente sind auszumachen:
398. Eine (koordinierte) Bewilligung, die für sich eine Bundesaufgabe darstellt:
1. ergeht im Geltungsbereich eines ISOS-Objekts;
 2. liegt in der Bewilligungszuständigkeit einer kantonalen Behörde/Instanz;
 3. betrifft für sich einzig einen Teilgehalt des Bauvorhabens, der sich nicht unmittelbar auf das Objekt im Bundesinventar / ein ISOS-Objekt auswirkt.
399. Rechtsfolge: Ein Vorhaben fällt nicht unter die Anwendbarkeit von Art. 6 Abs. 2 i.V.m. mit 7 Abs. 2 NHG.
400. Oft liegen im koordinierten Baubewilligungsverfahren auf Stadtgebiet von Zürich Bundesaufgaben gemäss Art. 2 NHG im Zusammenhang mit Einbauten in den Grundwasserträger oder aber mit der Erstellung von Schutzraumbauten vor.
401. Die diesbezüglichen Teilgehalte eines Bauvorhabens haben für sich keine unmittelbare Auswirkung auf die ISOS-Erhaltungsziele. Vielmehr ist bei entsprechenden Strategien der Bauherrschaften zur Vermeidung des Vorliegens einer Bundesaufgabe gemäss Art. 2 NHG ein Zielkonflikt mit dem Ortsbildschutz auszumachen:
402. Wird ein Bauvolumen unterirdisch bzw. im Unterniveaubereich realisiert, bspw. mit dem Gedanken, bestehende Fluchten nicht zu verunklären und/oder Vorgartenbereiche von einer Bebauung freizuhalten, erfolgt dies im Ergebnis des Öfteren aus Gründen des Ortsbildschutzes. Dies führt auch bautechnisch häufig zu zweckmässigen Lösungen, wenn u.a. die Technik, in entsprechenden Räumlichkeiten im «Untergeschoss» untergebracht werden kann, was sich ebenfalls positiv auf Einordnung und Gestaltung auswirkt.
403. Wird die Rechtsprechung gemäss Entscheid des Baurekursgerichts zum Vorliegen einer Bundesaufgabe bei der Erstellung von Solaranlagen gemäss Art. 18a RPG im Siedlungsgebiet bestätigt (vgl. Rz. 130 ff.), liegt damit jedoch ein Bewilligungstatbestand vor, der einen Teilgehalt eines Bauvorhabens betrifft, der unmittelbare Auswirkungen auf den ungeschmäleren Erhalt eines ISOS-Objekts hat. Insoweit könnte dieser Sachverhalt – sofern

damit ein Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung bzw. eine starke Beeinträchtigung einhergeht – weiterhin nicht mit der oben erwähnten Ergänzung des NHG erfasst werden.

404. Eine Ergänzung von Art. 2 NHG durch eine besagte Bestimmung hätte zudem zur Folge, dass diese auch in Bezug auf weitere Bundesinventarobjekte zur Anwendung gelangt. Dieser Umstand sollte bei einer allfälligen Gesetzesrevision de lege ferenda vertieft geprüft bzw. vermieden werden.

7.4.2 Keine losgelöste vorstrukturierte Interessenabwägung nach Art. 6 Abs. 2 NHG, wenn die ISOS-Erhaltungsziele rechtskonform im Rahmen der raumplanerischen Interessenabwägung gemäss Art. 3 RPV berücksichtigt wurden

405. Der Verfasser dieses Memorandums postuliert einen Ansatz, dass bei Vorliegen einer bundesrechtskonformen Nutzungsplanung und namentlich als Ergebnis einer raumplanerischen Interessenabwägung gemäss Art. 3 RPV von konkretisierten Eingriffsinteressen von nationaler Bedeutung auszugehen ist (vgl. Rz. 173), die der Interessenabwägung gemäss Art. 6 Abs. 2 NHG zugeführt werden können.

406. Die Verortung und Wortlaut de lege ferenda könnte wie folgt aussehen:

Art. 6 NHG

^{3[neu]} Im Rahmen der Richt- und Nutzungsplanung für das Siedlungsgebiet getroffene Festlegungen und Massnahmen zur Siedlungsentwicklung nach innen sowie zur Verdichtung der Siedlungsfläche stellen konkretisierte nationale Interessen dar.

407. Der Vorschlag setzt konzeptionell am Umstand an, dass der Geltungsbereich des Schutzkonzepts gemäss NHG für sämtliche Bundesinventare im Grundsatz weiterhin in gleichem Mass Bestand hat.
408. De lege ferenda würde statuiert, dass von einer in der Richt- und Nutzungsplanung stufengerecht erfolgten Interessenabwägung eine Bindungswirkung ausgeht, insoweit für das Siedlungsgebiet getroffene Festlegungen und Massnahmen zur Siedlungsentwicklung nach innen sowie Verdichtung der Siedlungsfläche konkretisierte Eingriffsinteressen von ebenfalls nationaler Bedeutung darstellen.
409. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass eine solche raumplanerische Interessenabwägung stets aus einer Gesamtsicht (kantonal – kommunal // Siedlungsentwicklung nach innen – Konzentrationsprinzip) erfolgt, und im Ergebnis die genannten Aufgabeninteressen von nationaler Bedeutung (vgl. Rz. 173) raumbezogen und stufengerecht als Eingriffsinteressen konkretisiert wurden.
410. Die Ergänzung fügt sich aus systemtechnischer Sicht in die bestehende Raumplanungsgesetzgebung ein und ermöglicht den Planungsträgern auf kommunaler und kantonomer Stufe ihre Aufgabenerfüllung.
411. Namentlich soll mit dieser Anpassung an eine bereits auf Stufe Nutzungsplanung erfolgte rechtsbildende Interessenabwägung angeknüpft werden können. Der Nutzungsplan als Ergebnis dieser Interessenabwägung, der im dafür vorgesehenen Erlassverfahren aufgestellt wird und im anschliessenden Rechtsmittelverfahren auf seine Rechtmässigkeit hin überprüft werden kann, soll im koordinierten Baubewilligungsverfahren bei Vorliegen einer Bundesaufgabe in diesen Punkten grundsätzlich nicht mehr bzw. einzig nach den Grundsätzen gemäss Art. 21 RPG infrage gestellt werden.

412. Die Nutzungsplanung zeichnet u.a. unter Berücksichtigung der Ortsbildschutzanliegen die zulässigen Bauvolumen vor. Gleichwohl soll ein konkretes Bauvorhaben im ISOS-Gebiet und bei Vorliegen einer Bundesaufgabe durch die eidgenössische Kommission beurteilt werden (Art. 6 Abs. 2 i.V.m. 7 Abs. 2 NHG). Eine akzessorische Anfechtung der Nutzungsplanung ist gemäss der bisherigen Rechtsprechung möglich.
413. Daraus ergibt sich, dass bei Vorliegen einer Bundesaufgabe im koordinierten Baubewilligungsverfahren und im Anwendungsbereich eines ISOS weiterhin eine Beurteilung gemäss den Art. 6 Abs. 2 sowie 7 Abs. 2 NHG erforderlich wäre, die in der übergeordneten Planung konkretisierten Interessen grundsätzlich ebenfalls von nationaler Bedeutung sind, und einer Interessenabwägung gemäss Art. 6 Abs. 2 NHG zugeführt werden können (vgl. auch Art. 10 Abs. 2 und 3 VISOS).
414. Mithin wird aus systemtechnischer Sicht nicht weiter als geboten in das Schutzkonzept gemäss der Natur- und Heimatschutzgesetzgebung eingegriffen.
415. Der örtliche (und mittelbar sachliche) Geltungsbereich wird auf das Siedlungsgebiet beschränkt und würde sich in den überwiegenden Fällen einzig auf den Umgang mit dem ISOS beziehen.
416. Wird die Rechtsprechung gemäss Entscheid des Baurekursgerichts zum Vorliegen einer Bundesaufgabe bei der Erstellung von Solaranlagen gemäss Art. 18a RPG im Siedlungsgebiet bestätigt (vgl. Rz. 130 ff.), hat die Anpassung de lege ferenda (gleichwohl) kein Einfluss auf die Beurteilung der Zulässigkeit von Solaranlagen gemäss Art. 18a RPG im Geltungsbereich des ISOS.

7.4.3 Weitere Anpassungen de lege ferenda

417. Weitere gebotene Rechtsanpassungen (namentlich der VISOS sowie der kantonalen Planungs- und Baugesetzgebung) wurden nicht geprüft.

Freundliche Grüsse



Michael Steiner

lic. iur. / MAS RP ETH

raumwirksam. GmbH

Dufourstrasse 43
8008 Zürich

steiner@raumwirksam.ch
043 200 00 36