

# Aufbau und Abbau des Ortsbildschutzes

Der Auftrag des Bundesrates, ein nationales Inventar der schützenswerten Ortsbilder (ISOS) erstellen zu lassen, war eine beherzte Reaktion auf eine Bautätigkeit um 1970, die zu wenig Rücksicht auf die bestehenden Baudenkmäler genommen hatte. Heute – mitten auf dem Weg zu einer Verdichtung der Siedlungen – steht das wertvolle Inventar absurderweise auf der Abschlusliste einiger Behörden und Politiker.

Patrick Schoeck-Ritschard, Schweizer Heimatschutz

**D**er Bund hatte sich 1967 in einer delikaten Situation befunden: Das frisch eingeführte Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG) verlangte, dass er und seine Bundesbetriebe «das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, die geschichtlichen Stätten sowie die Natur- und Kulturdenkmäler des Landes zu schonen» hätte. Nur wusste zu diesem Zeitpunkt niemand so recht, was es überhaupt genau zu schützen und schonen galt. Kurz und gut: Es fehlten Inventare und Bewertungsgrundlagen.

Der Bundesrat schritt mutig zur Tat und entschied, dass in der ganzen Schweiz flächendeckend die wertvollen Natur- und Kulturlandschaften und Ortsbilder zu benennen und zu qualifizieren seien. Bald musste man feststellen, dass damals – Anfang der 1970er-Jahre – kaum brauchbare Modelle und Systematiken bestanden, die für Vorhaben in dieser Grössenordnung geeignet wären.

## Das ISOS: eine Weltneuheit

Für den Bereich der Ortsbilder hatte die damals junge Architektin Sibylle Heusser eine neuartige Methode entwickelt, die es ermöglichte, sämtliche Siedlungen – vom Weiler bis hin zur Stadt – nach denselben Richtlinien zu inventarisieren und damit schweizweit vergleichbare Grundlagen zu schaffen.

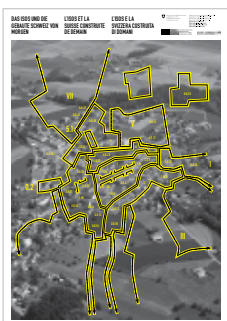
Mit dieser neuen «ISOS-Methode», die auch international auf grosse Anerkennung stiess, ging es an die systematische Erfassung der Siedlungen in der Schweiz. Kanton für Kanton wurden sämtliche Ortsbilder – rund 6000 an der Zahl – begangen und mit Fotografien, Texten und Kartenwerken erfasst und bewertet. Rund 1300 von ihnen erhielten das Prädikat «von nationaler Bedeutung» und wurden ins ISOS aufgenommen, das der Bundesrat nach Konsultation der Kantone nach und nach in Kraft setzte.

## Das Mauerblümchen rückt ins Scheinwerferlicht

Über die Jahrzehnte hinweg entwickelte sich das ISOS zu einem immensen nationalen Wissensspeicher, der Informationen und Erkenntnisse zu den Siedlungsbildern zusammengetragen und geordnet hat. Im Verhältnis zum Aufwand, der betrieben wurde, blieb der Einfluss des Bundesinventars auf die Raumentwicklung jedoch marginal. Einzig der Bund musste das ISOS berücksichtigen, die Kantone und Gemeinden konnten mit dem Inventar hingegen machen, was sie wollten.

Das Bundesgericht liess 2009 mit dem Entscheid «Rüti» (BGE 135 II 209) eine Bombe platzen und setzte das ISOS urplötzlich auf die Agenda der Planung und der Politik. Trocken und im Juristendeutsch hielt es fest: «Auch bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben sind indessen Bundesinventare

## DAS ISOS UND DIE GEBAUTE SCHWEIZ VON MORGEN



Das ISOS ist in aller Munde. Kontroverse Fragen stehen im Raum und verlangen nach Antworten: Schränkt das ISOS die Verdichtung unnötig ein? Oder trägt das Inventar zu mehr Qualität in der Siedlungsentwicklung bei? Wie wendet man das ISOS im Spannungsfeld zwischen Erhalt und Erneuerung richtig an?

Eine gemeinsame nationale Tagung des Bundesamtes für Kultur, der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN und des Schweizer Heimatschutzes bringt am 24. Januar 2017 in Aarau die Fragen auf das Parkett und erörtert Antworten.

→ [www.heimatschutz.ch/tagung](http://www.heimatschutz.ch/tagung)

wie das ISOS von Bedeutung. Ihrer Natur nach kommen sie Sachplänen und Konzepten im Sinne von Art. 13 RPG (SR 700) gleich.» Übersetzt bedeutet dies: Die Kantone und Gemeinden müssen das ISOS als Planungsgrundlage ernst nehmen. Wenn sich Konflikte zwischen den Erhaltungszielen im ISOS sowie den Vorstellungen der Gemeinde oder des Kantons ergeben, müssen diese erörtert und gegeneinander abgewogen werden.

Wenn man die Auswüchse in der Siedlungslandschaft anschaut, darf man den Bundesgerichtsentscheid als salomonisches Urteil ansehen: Die Kantone und Gemeinden sind – trotz vielen Defiziten – weiterhin massgeblich selbst für die Entwicklung und den

*«Gemeinden, die eine vernünftige Planungskultur pflegen, dürften kaum in Konflikt mit den Zielen des ISOS kommen.»*

Erhalt ihrer Ortsbilder zuständig. Wenn es aber um nationale Interessen geht, kommen die Bundesinventare ins Spiel. Gemeinden, die eine vernünftige Planungskultur pflegen, dürften kaum in Konflikt mit den Zielen des ISOS kommen; und wenn doch, wis-

sen sie, wie man Interessen miteinander aufwiegt und wie man sinnvolle Entscheide fällt. Probleme tauchen nur dort auf, wo Unvernünftiges ohne Rücksicht auf Verluste politisch durchgedrückt wird.

### **Die Zukunft aufs Spiel setzen**

Der Entscheid des Bundesgerichtes zum ISOS ist inzwischen sieben Jahre alt, vor sechs Jahren trat die entsprechende Verordnung des Bundes in Kraft. Die engagierten Planungsfachleute haben sich seither längst mit der neuen Vorgabe arrangiert. Denn: Mit oder ohne ISOS braucht es im Zeitalter der Verdichtung eine ernsthafte Diskussion über die Siedlungsbilder der Zukunft im Spannungsfeld zwischen Erhalt und Entwicklung.

Es entbehrt nicht einer gewissen Ironie, dass aktuell starke politische Kräfte das ISOS und den Natur- und Heimatschutz als Ganzes zurückbinden oder gleich abschaffen wollen. Es scheint fast so, als ob das Feld leer geräumt werden müsse, damit sich die Schweiz, die nicht mehr nach aussen wachsen soll, nun nach innen zersiedeln kann. Dass bei diesem politischen Spiel auch nationale und kantonale Planungsämter mitmachen, ist mit einer gewissen Erschütterung festzustellen. Sie stehen in der Verantwortung, nicht nur Quantität zu forcieren, sondern für Qualität zu sorgen. So wie es aktuell aussieht, haben einige Ämter und Politiker vergessen, dass man aus der Geschichte auch lernen kann.

ETH-Bibliothek Zürich



Postkarte von Rüti ZH, vor 1922

Carte postale de Rüti (ZH) avant 1922

# Grandeur et décadence de la protection des sites construits

Le mandat d'établir l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger (ISOS) octroyé en 1970 par le Conseil fédéral était une réaction courageuse à un développement des constructions peu respectueux du patrimoine bâti. Aujourd'hui, à mi-parcours des efforts de densification du milieu bâti, il est donc paradoxal que ce précieux inventaire soit relégué sur une liste noire par quelques autorités et personnalités politiques.

Patrick Schoeck-Ritschard, Patrimoine suisse

**E**n 1967, la Confédération s'est trouvée dans une situation délicate: la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) qui venait d'entrer en vigueur exigeait que «les autorités, services, instituts et établissements fédéraux ainsi que les cantons (...) prennent soin de ménager l'aspect caractéristique du paysage et des localités, les sites évocateurs du passé, les curiosités naturelles et les monuments historiques». A cette époque, nul ne savait exactement ce qu'il fallait protéger et ménager. En d'autres termes, il manquait des inventaires et des bases d'évaluation.

Le Conseil fédéral s'est mis énergiquement à l'œuvre et a lancé sur l'ensemble du territoire suisse un vaste travail de relevé et de recensement détaillé des sites construits et des paysages naturels remarquables. A cette époque, dans les années 1970, on s'est très vite aperçu qu'il n'existait pour ainsi dire aucun modèle, aucune méthode permettant de mener à bien un projet de cette ampleur.

## L'ISOS: une première mondiale

Pour ce qui est des sites construits, la jeune architecte Sibylle Heusser avait développé une nouvelle méthode permettant d'in-



*Un voisin qui s'opposait à la construction d'une tour de 22 m au centre de Rüti a recouru jusqu'au Tribunal fédéral et a obtenu gain de cause. Le projet qui sera construit a été remanié. La décision du Tribunal fédéral confirme l'importance de l'ISOS.*

*Ein Anwohner wehrte sich bis vor Bundesgericht gegen den Bau eines 22 Meter hohen Turms im Zentrum von Rüti. Das Bundesgericht gab ihm Recht. Gebaut wird nun ein überarbeitetes Projekt. Durch den Bundesgerichtsentscheid gewann das ISOS an Bedeutung.*

ventorier toutes les constructions, du hameau à la ville, selon les mêmes critères et de créer ainsi une base de données comparables sur l'ensemble du territoire suisse.

Cette méthode «ISOS» qui obtint une grande reconnaissance internationale fut utilisée pour procéder au recensement systématique des sites construits en Suisse. Canton par canton, tous les sites construits – estimés à 6000 environ – furent visités, répertoriés, évalués et documentés à l'aide de photographies, textes et ouvrages cartographiques. Quelque 1300 objets furent répertoriés dans la catégorie «d'importance nationale» et inscrits à l'inventaire ISOS que le Conseil fédéral mit peu à peu en vigueur après la consultation des cantons.

### Une progression sous les feux de la rampe

Au fil des décennies, l'ISOS prit la dimension d'une immense banque nationale de données réunissant et répertoriant des connaissances et des informations sur les caractéristiques des sites construits. Par rapport au travail ainsi déployé, l'influence de l'inventaire fédéral sur le développement territorial resta toutefois marginale. La Confédération était la seule à devoir tenir compte de l'ISOS, et les cantons et les communes pouvaient faire ce qu'ils voulaient de cet inventaire.

L'arrêt rendu par le Tribunal fédéral en 2009 concernant l'affaire «Rüti» (ATF 135 II 209) eut l'effet d'une bombe et mit brusquement l'ISOS tout en haut de l'agenda des politiques et de l'aménagement du territoire. Le Tribunal fédéral confirma l'importance essentielle des inventaires fédéraux tels que l'ISOS et précisa qu'il existait une obligation d'en tenir compte dans l'accomplissement des tâches fédérales, mais également dans l'exécution des tâches cantonales et communales car ces inventaires équivalaient, quant au fond, à des conceptions et plans sectoriels au sens de l'art. 13 LAT (RS 700). En d'autres termes, les cantons et les communes doivent prendre en considération l'ISOS qui constitue véritablement une base de planification. S'il y a des conflits entre les objectifs de protection de l'ISOS et ceux d'une commune ou d'un canton, il convient de les identifier et de procéder à une pesée d'intérêts.

Face au mitage du paysage, force est de considérer l'arrêt du Tribunal fédéral comme une sorte de jugement de Salomon: les cantons et les communes sont dans une large mesure responsables de leur développement territorial et de la préservation de leurs sites construits. Les inventaires fédéraux n'entrent en ligne de

compte que lorsque des intérêts nationaux sont touchés. Les communes qui ont développé une culture d'aménagement raisonnable ne déclencheront pour ainsi dire jamais de conflit avec les objectifs de l'ISOS; et si tel devait être le cas, elles sauraient comment procéder à une pesée des intérêts en présence et prendre des décisions judicieuses. Les problèmes ne surgissent que là où une pression politique déraisonnable balaie toute réflexion sur les pertes potentielles.

### L'avenir est en jeu

Il y a sept ans que le Tribunal fédéral a rendu son arrêt sur l'ISOS et six ans que l'ordonnance OISOS est entrée en vigueur. Il y a bien longtemps que les professionnels de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme ont pris en compte ce nouveau paramètre. A l'heure de la densification, ISOS ou pas, une discussion sérieuse autour de l'aspect futur de nos sites construits, à la croisée entre conservation et développement, est nécessaire.

Le comble de l'ironie, c'est que des forces politiques influentes cherchent à affaiblir la portée de l'ISOS et de la protection de la nature et du paysage, voire à les supprimer. Comme l'extension des constructions vers l'extérieur du milieu construit n'est plus possible, on nous demande presque de laisser le champ libre à ceux

*«A l'heure de la densification, ISOS ou pas, une discussion sérieuse autour de l'aspect futur de nos sites construits, à la croisée entre conservation et développement, est nécessaire.»*

qui veulent accélérer l'urbanisation des sites construits. Il est assez choquant d'observer que certains services nationaux et cantonaux participent à ce jeu politique. Pourtant, ils ont la responsabilité de considérer la quantité mais aussi la qualité des réalisations architecturales. On a l'impression aujourd'hui que certains offices et politiciens ont oublié qu'il est également possible de tirer les leçons de l'histoire.

## LES ISOS ET LA SUISSE CONSTRuite DE DEMAIN



L'ISOS fait aujourd'hui beaucoup parler de lui. Il suscite des questions controversées qui appellent des réponses: l'ISOS entrave-t-il inutilement la densification? Ou contribue-t-il au contraire à la qualité du développement du milieu bâti? Comment appliquer l'ISOS pour garantir un juste équilibre entre conservation et renouvellement?

Le 24 janvier 2017 à Aarau, un colloque national conjointement organisé par l'Office fédéral de la culture, l'Association suisse pour l'aménagement national (VLP-ASPAN) et Patrimoine suisse mettra ces interrogations sur le tapis et apportera des éclairages sur les pistes potentielles.

→ [www.patrimoinessuisse.ch/colloque](http://www.patrimoinessuisse.ch/colloque)