

Beschluss Nr. 437/2025
Schwyz, 3. Juni 2025 / jh

Postulat P 6/25: Überprüfung und Reduktion der ISOS-Gebiete Beantwortung

1. Wortlaut des Postulats

Am 13. Februar 2025 haben Kantonsrat Reto Keller und 13 Mitunterzeichner folgendes Postulat eingereicht:

«Das "Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung" (ISOS) wird durch den Bundesrat nach Konsultation der Kantone in Kraft gesetzt. Die betroffene Bevölkerung und die Eigentümer haben jedoch kein Mitspracherecht, obwohl sie die Konsequenzen tragen. Dies kann die Schaffung von dringend benötigtem Wohnraum erschweren oder Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit verhindern.

Das ISOS erfüllt zweifellos in historisch bedeutsamen Bereichen, wie beispielsweise im Dorfkern von Einsiedeln oder Schwyz, eine wichtige Funktion, um den Charakter des Ortsbildes zu bewahren. Allerdings ist es höchst fragwürdig, ob Gebiete wie das Einfamilienhausquartier Oberfeld in Schwyz oder die Spitalstrasse in Einsiedeln tatsächlich ins ISOS gehören. In solchen Gebieten kann das ISOS eine sinnvolle Weiterentwicklung stark behindern oder gar verhindern. Zudem besteht die Gefahr, dass ISOS dazu genutzt wird, um Partikularinteressen durchzusetzen. Das erschwert und verteuert Bauvorhaben, deren Mehrkosten letztlich die Eigentümer oder Mieter tragen.

Seit der ersten Inventarisierung des ISOS im Kanton Schwyz sind fast 40 Jahre vergangen (1986-1987). In dieser Zeit haben sich die Herausforderungen in der Raumplanung deutlich verschärft, da Bauland immer knapper wird. Darüber hinaus hat der Bund die "Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz" (VISOS) überarbeitet und per 1. Januar 2020 in Kraft gesetzt. Angesichts dieser Entwicklungen ist es an der Zeit, die ISOS-Gebiete im Kanton Schwyz zu überprüfen und im Zweifel einzelne Gebiete aus dem Inventar zu entlassen, zu verkleinern, oder herabzustufen.

Das Bundesamt für Kultur überprüft und bereinigt das ISOS schrittweise, Kanton für Kanton. Der Kanton Schwyz steht in dieser Reihenfolge jedoch nicht an vorderster Stelle. Dieses Postulat fordert, dass der Kanton Schwyz prioritär berücksichtigt wird. Denn gemäss Artikel 5 des "Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz" können die Kantone selbst eine Überprüfung des ISOS beantragen.

Dieses Postulat fordert daher:

- 1. Der Kanton beantragt beim Bund eine zeitnahe Überprüfung und Bereinigung der ISOS-Gebiete im Kanton Schwyz.*
- 2. Der Kanton bezieht die Gemeinden und Bezirke aktiv in den Überprüfungsprozess der ISOS-Gebiete mit ein.*
- 3. Sofern die jeweils betroffenen Gemeinden und Bezirke nicht anders fordern, setzt sich der Kanton dafür ein, dass keine neuen ISOS-Gebiete geschaffen werden und dass strittige ISOS-Gebiete aus dem Inventar entlassen, verkleinert oder herabgestuft werden.*

Vielen Dank für die wohlwollende Prüfung unseres Anliegens.»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Allgemeine Bemerkungen / Allgemeines

Die heimatlichen Ortsbilder sind das Abbild der Siedlungsgeschichte mit all ihren mannigfaltigen Facetten. Die alten Ortskerne bilden ein Stück lebendige Geschichte, der man täglich begegnen und die man mit unserer heutigen Zeit und ihren Errungenschaften vergleichen kann. Die Ortsbilder sollen in erster Linie für unsere und nachfolgende Generationen gepflegt werden. Sie stellen aber auch ein Aushängeschild unseres traditionsreichen Kantons dar und bilden zudem einen nicht zu unterschätzenden Faktor für den Tourismus. Feingliedrige Wohnhäuser wie herrschaftliche Repräsentativbauten, enge Gassen wie grosszügige Plätze tragen zum hohen Wohnwert unserer Lebensräume bei, der nicht durch unmassstäbliche Eingriffe gemindert werden darf. Durch planerische und denkmalpflegerische Massnahmen muss versucht werden, diese Werte zu erhalten, indem der alte Baubestand geschont und, wo dies nötig ist, die Neubauten gut proportioniert und gestaltet in die bestehende Substanz eingefügt werden können. Ein Hilfsmittel hierzu stellt das Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) dar. Diesem Inventar kommt gemäss Bundesgericht (vergleiche BGE 135 II 209) Konzeptcharakter zu. Es ist eine Grundlage für die Planung und zeigt die Interessen und Ziele des Ortsbildschutzes aus nationaler Sicht (Bundesinventar) auf. Das Resultat einer Interessenabwägung ist es jedoch nicht.

Das ISOS dient insbesondere dazu, die Entwicklung eines Ortes besser zu verstehen und seine Identität zu bewahren. Es ist ein Planungsinstrument, das in ein räumliches Gesamtkonzept einfließen soll. Das ISOS gehört zu den Inventaren der Objekte von nationaler Bedeutung, die der Bund auf der Grundlage des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz erstellt. Es hilft den Behörden der Denkmalpflege, des Ortsbildschutzes sowie des Bau- und Planungswesens, baukulturelle Werte zu erkennen und langfristig zu sichern. Über die Aufnahme, die Abänderung oder die Streichung von Objekten entscheidet nach Anhörung der Kantone der Bundesrat. Der Bund greift bei der Ausübung seiner Aufgaben systematisch auf das ISOS zurück. Die Kantone und Gemeinden müssen es in ihren Planungen berücksichtigen. Das bedeutet, dass bei ISOS-Objekten von nationaler Bedeutung von den Schutzzielen nur dann abgewichen werden darf, wenn eine umfassende Interessenabwägung stattgefunden hat.

Gemäss Art. 41 Abs. 2 der Weisungen über das ISOS vom 1. Januar 2020 (WISOS) erfolgt die Nachführung kantonsweise und folgt chronologisch den Publikationsdaten der ISOS-Aufnahmen. Es werden der Reihe nach die Kantone mit den ältesten ISOS-Grundlagen revidiert. Die ISOS-Aufnahmen des Kanton Schwyz wurden 1986/87 erstellt. Somit zählen sie zu den ältesten der

heute gültigen Erhebungen. Allerdings sind jene der Kantone Graubünden, Schaffhausen und Aargau noch älter. Im Kanton Graubünden steht die Revision kurz vor Abschluss. In den Kantonen Schaffhausen und Aargau wurde mit den Revisionen erst gerade begonnen. Die Arbeiten in diesen Kantonen werden gemäss Auskunft des Bundesamtes für Kultur (BAK), Sektion Baukultur, mindestens die nächsten sechs Jahre sämtliche Personalressourcen des deutschsprachigen Inventarisierungsteams in Anspruch nehmen. Anschliessend ist die Revision des Kantons Schwyz vorgesehen. Gemäss BAK kann die Revision des ISOS im Kanton Schwyz somit frühestens für das Jahr 2032 veranschlagt werden. Zudem weist das BAK darauf hin, dass diese Angabe ohne Gewähr erfolge, da unvorhersehbare Ereignisse diesen Zeitplan verzögern könnten.

2.2 Zu den Anliegen des Postulats

Nach Artikel 5 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG, SR 451) können die Kantone eine Überprüfung des ISOS beantragen. Es stellt sich – nebst dem vom BAK aufgezeigten Fahrplan, der eine Bereinigung des ISOS im Kanton Schwyz vor 2032 seitens Bund als nicht realistisch ausweist – zum aktuellen Zeitpunkt jedoch die Frage, ob dies für den Kanton Schwyz vordringlich und auch wirklich im Interesse der Postulanten ist. Dies aus folgenden Gründen:

- Die Bereinigung des Kantonalen Schutzinventars (KSI), für die das ISOS auch eine der Grundlagen darstellt, ist aktuell noch im Gang. Aufgrund der zu erwartenden Beschwerdeverfahren dürfte sich der Abschluss der KSI-Bereinigung hinauszögern. Mit der vorgezogenen ISOS-Überprüfung wären gleichzeitig zwei wichtige Denkmalpflege-Inventare in der Bereinigungsphase, was sich auf die Rechtssicherheit negativ auswirken würde. Zudem darf davon ausgegangen werden, dass die kantonale Denkmalpflege ebenfalls stark in den ISOS-Bereinigungsprozess eingebunden würde. Hierfür fehlen der Denkmalpflege die personellen Ressourcen.
- Mit dem Erlass des Gesetzes über die Denkmalpflege und Archäologie vom 6. Februar 2019 (DSG, SRSZ 720.100) wurde in § 9 der Ortsbildschutz mit weitreichenden Kompetenzen zugunsten der Gemeinden resp. Bezirke geregelt. Zu dessen Durchsetzung dienen gemäss Absatz 1 der kantonale Richtplan, kantonale und kommunale Nutzungspläne sowie eidgenössische und kantonale Inventare. Im Sinne von §§ 25 ff. des Planungs- und Baugesetzes vom 14. Mai 1987 (PBG, SRSZ 400.100) gehören zum kommunalen Nutzungsplan sowohl der Zonen-, der Erschliessungs- als auch der Gestaltungsplan. In der Pflicht stehen bei Ortsbildfragen bereits heute in erster Linie die Standortgemeinden. Sie haben im Rahmen ihrer Bauordnungen Vorschriften zum Schutz des Ortsbildes gemäss PBG zu erlassen (Absatz 2). Einzig in Ortsteilen, die im Bundesinventar ISOS mit dem höchsten Ziel der Substanzerhaltung (darunter versteht man Ortsteile, deren integraler Erhalt [Abbruchverbot, keine Neubauten, Detailvorschriften für Veränderungen] das Ziel ist, sogenannte «ISOS-A-Gebiete») verzeichnet sind, müssen Neubauten und wesentliche Umbauten von der kantonalen Denkmalpflege im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens (im Sinne von § 40 der Planungs- und Bauverordnung vom 2. Dezember 1997, PBV, SRSZ 400.111, beurteilt werden, Absatz 3). Zu Ortsteilen, die gemäss ISOS in ihrer Struktur (zum Beispiel Erhalten der Gebäude-Anordnung) oder in ihrem Charakter (zum Beispiel Herstellen eines Gleichgewichts zwischen Alt- und Neubauten) zu erhalten sind, nimmt die kantonale Denkmalpflege lediglich im Mitberichtsverfahren zur Nutzungsplanung oder auf ausdrücklichen Wunsch einer Gemeinde respektive eines Bezirkes Stellung. Die Verantwortung im Bereich Ortsbildschutz obliegt somit bereits heute zu wesentlichen Teilen den Gemeinden und im Rahmen ihrer Zuständigkeit den Bezirken als Baubewilligungsbehörden. Das von den Postulanten erwähnte Einfamilienhausquartier oberhalb des Dorfes Schwyz oder die Spitalstrasse in Einsiedeln (im ISOS unter «Katzenstrickstrasse» aufgeführt) fallen gerade unter diese Kategorie.

- Ob mit Blick auf die seit der damaligen Erarbeitung des ISOS erfolgten baulichen Veränderungen der Ortsbilder bei einer Überprüfung durch den Bund weitgehende Entlassungen erfolgen würden, darf angezweifelt werden. Eher muss damit gerechnet werden, dass die noch bestehenden Strukturen umso stärker geschützt würden. Da es sich um ein Bundesinventar handelt, liegt die Leitung des Überarbeitungs-Projektes beim Bundesamt für Kultur. Die anstehenden Arbeiten erfolgen in Begleitung von einem Expertengremium, dem ständigen Bewertungsausschuss ISOS sowie dem jeweiligen Kanton. Im Rahmen der bundesgesetzlich vorgeschriebenen Anhörung entscheidet jeder Kanton, inwiefern er weitere Kreise konsultiert. Die meisten Kantone beziehen die betroffenen Gemeinden sowie Fachgremien in den Revisionsprozess mit ein. Der Bundesrat entscheidet abschliessend, ob ein Ortsbild ins ISOS aufgenommen oder aus dem ISOS gestrichen wird. Vor diesem Hintergrund muss offenbleiben, ob das Ziel des Postulats auch wirklich erreicht würde.
- Die Inventarisierung stützt sich allein auf die fachliche Beurteilung des Ortsbildes in seinem Zustand zum Zeitpunkt der Inventarisierung. Politische Interessen, geplante bauliche oder planerische Veränderungen oder mögliche Zielkonflikte zwischen den Interessen des Ortsbildschutzes und anderen Interessen werden bei der Inventarisierung nicht berücksichtigt (Artikel 9 WISOS). Wie oben aufgezeigt, wird der Kanton beim Revisionsprozess eingebunden und kann Stellung nehmen. Von einem pauschalen Auftrag an den Kanton, sich dafür einzusetzen, dass keine neuen ISOS-Gebiete geschaffen und strittige ISOS-Gebiete aus dem Inventar entlassen, verkleinert oder herabgestuft werden, ist auch mit Blick auf den oben erwähnten BGE 1325 II 209 abzusehen. Das ISOS zeigt – wie eingangs erwähnt – wohl die Interessen und Ziele des Ortsbildschutzes aus nationaler Sicht auf, ist jedoch nicht bereits das Resultat der Interessenabwägung. Letztere muss fallweise vorgenommen werden und ist zum Zeitpunkt der Inventarüberarbeitung in der Regel nicht möglich, sondern wird erst im Zusammenhang mit einer eigentümerverbindlichen Massnahme wie beispielsweise einer Baubewilligung oder dem Erlass von Nutzungsplänen umfassend erfolgen können (Ehrenzeller/Engeler, Handbuch Heimatschutzrecht. Internationales, nationales und kantonales Recht, Zürich/St. Gallen 2020, Seite 200). Eine den Beurteilungen von Fachgremien gegenüber prinzipiell ablehnende Haltung, wie sie von den Postulanten gefordert wird, ist weder glaubwürdig, noch dürfte sie erfolgreich sein. Insbesondere ist darauf hinzuweisen, dass eine rechtsanwendende Behörde sich nicht ohne triftige Gründe über die Feststellungen einer fachkundigen Behörde zu den Qualitäten eines schützenswerten Ortsbildes hinwegsetzen darf. Das gilt namentlich dann, wenn die entscheidende Behörde nicht über die erforderliche Fachkompetenz verfügt.

2.3 Haltung des Regierungsrates

Zusammenfassend sieht der Regierungsrat keinen Handlungsbedarf, die Überprüfung des bestehenden ISOS im Kanton Schwyz zu forcieren. Gerade vor dem Hintergrund, dass das ISOS ein Planungsinstrument darstellt und nicht bereits das Resultat einer Interessenabwägung, relativiert die Dringlichkeit des Anliegens der Postulanten. Zudem liegt der Entscheid über die Aufnahme, Veränderung oder Entlassung von Gebieten im ISOS nicht in der Kompetenz des Regierungsrates, sondern des Bundesrates. Da diesem Entscheid verschiedene Fachgutachten vorausgehen werden, ist es mehr als fraglich, ob eine überarbeitete Version des ISOS schlanker im Sinne dieses Postulats sein wird. Die Regelung im DSG bietet heute jedoch insbesondere den Gemeinden respektive Bezirken die Möglichkeit, in verantwortungsvoller Weise Sorge zu den Ortsbildern zu tragen. Im Rahmen des Revisionsprozesses ISOS wird der Regierungsrat dannzumal bestrebt sein – wie das die meisten anderen Kantone auch tun – die Gemeinden und Bezirke in geeigneter Weise einzubeziehen. Seitens des Bundes ist die Revision des ISOS im Kanton Schwyz ohnehin frühestens ab 2032 realistisch. Das Postulat P 6/25 ist somit als nicht erheblich zu erklären.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, das Postulat P 6/25 nicht erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Bildungsdepartement; Amt für Raumentwicklung; Amt für Kultur.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber

