

Verein UNESCO Welterbe RhB

Fachausschuss Kulturlandschaft

Wegleitung für das qualitätsvolle Planen und Bauen im UNESCO-Perimeter



Rhätische Bahn

UNESCO
WELTERBE
ALBULA + BERNINA



graubünden



Impressum

Wegleitung für das Planen und Bauen im UNESCO-Perimeter
6. September 2013

Auftraggeber:

Verein Welterbe Rhätische Bahn in der Landschaft Albula/Bernina

Sachbegleitung:

Fachausschuss Kulturlandschaft

Rhätische Bahn

Bundesamt für Kultur

Amt für Landwirtschaft und Geoinformation GR

Amt für Kultur GR

Amt für Raumentwicklung GR

Amt für Natur und Umwelt GR

Amt für Wald und Naturgefahren GR

Region Mittelbünden

Regione Valposchiavo

regioViamala

Kreis Oberengadin

Bearbeitung

STW AG für Raumplanung, Chur (Christoph Zindel, Anna Fässler)

Inhaltsverzeichnis

1. Zweck und Ziel	4
2. UNESCO und UNESCO-Welterbe	6
2.1 UNESCO-Welterbe «Rhätische Bahn in der Landschaft Albula/Bernina»	7
2.2 Rechtlichen Grundlagen für den Schutz des Welterbes	8
3. Verantwortung in den UNESCO-Zonen	10
3.1 Kernzone	10
3.2 Qualifizierte Pufferzone	11
3.3 Pufferzone im Nahbereich	11
3.4 Pufferzone im Fernbereich	12
3.5 Horizontlinie	12
4. Empfehlenswerte Instrumente für die Realisierung von Vorhaben	13
4.1 Qualitätssichernde Massnahmen für das Planen und Bauen	14
4.2 Geeignete Instrumente für die Umsetzung raumrelevanter Einzelprojekte	16
4.2.1 Gestaltungsberatung	16
4.2.2 Wettbewerbe	17
4.3 Geeignete Massnahmen für die Sicherung von qualitativem Planen und Bauen	18
4.3.1 Sichten der Grundlagen	18
4.3.2 Planungs- und Mitwirkungsbericht (PMB) ¹⁰⁾	19
4.3.3 Genereller Gestaltungsplan ¹¹⁾	20
4.3.4 Arealplan	20
5. Nutzbare Synergien	22
6. Anhang	23
6.1 Relevanztabelle Gemeinden	23
6.2 Übersichtskarte Gesamtstrecke mit UNESCO-Zonen	26
7. Literatur	27

1. Zweck und Ziel

Seit Juli 2008 zählen die Albula- und die Berninalinie der Rhätischen Bahn (RhB) zum UNESCO-Welterbe. Die beiden Bahnstrecken mit den dazugehörigen Bahnanlagen bilden die Welterbestätte, umgeben von mehreren Pufferzonen. Neben der Bahnlinie selbst prägen auch die Landschaft und die darin gelebte Kultur das UNESCO-Welterbe. Veränderungen im Umfeld des Kulturgutes wirken sich auf dieses aus und können seine Qualitäten fördern, es aber auch in seinem Wert beeinträchtigen.

Durch die Bezeichnung der RhB-Linien in der Landschaft Albula/Bernina als UNESCO-Welterbe ergibt sich eine erhöhte Sensibilität für das Planen und Bauen innerhalb des von den betroffenen Gemeinden und dem Kanton bezeichneten UNESCO-Perimeters. Gemäss den UNESCO-Richtlinien wurden im kantonalen Richtplan Kern- und Pufferzonen ausgeschieden, die den Schutz des aussergewöhnlichen universellen Wertes bezwecken. Die Verantwortung der RhB in der Kernzone oder jene der Gemeinden in der qualifizierten Pufferzone werden in Kapitel 4 erläutert.

Eine grundlegende Voraussetzung für den Erhalt des Wertes ist, dass sich die lokalen Entscheidungsträger ihrer Verantwortung für den Erhalt der Qualität des Weltkulturerbes bewusst sind und im Tagesgeschäft und in den auf längere Dauer wirksamen Entscheidungen im Sinne der Qualitäten ihres baulichen und landschaftlichen Umfeldes handeln. Demnach ist diese Wegleitung an die Entscheidungsträger (Gemeinden, Bauherren, Projektanten) und weitere Interessierte gerichtet und soll eine Hilfestellung für die Realisierung von Projekten im UNESCO-Perimeter darstellen.

Diese Wegleitung möchte einerseits Entscheidungsträger und Bevölkerung für das UNESCO-Welterbe sensibilisieren und andererseits aufzeigen, wie in den Planungs- und Bewilligungsverfahren nach Planungsrecht eine Koordination der verschiedenen Interessengruppen ermöglicht werden kann. Dafür werden geeignete Instrumente für die Umsetzung von Vorhaben im UNESCO-Perimeter bezeichnet und erläutert. Der Verein Welterbe hat unter Sachbegleitung des Fachausschusses Kulturlandschaft, der Rhätischen Bahn, dem Bundesamt für Kultur, dem Amt für Landwirtschaft und Geoinformation, dem Amt für Kultur, dem Amt für Raumentwicklung, dem Amt für Natur und Umwelt, dem Amt für Wald und Naturgefahren, den Regionen Mittelbünden, Valposchiavo und regioViamala, sowie dem Kreis Ober-

engadin die vorliegende Wegleitung für das Planen und Bauen im UNESCO-Perimeter entwickelt und trägt damit seinen Teil dazu bei, dass für alle denkbaren Vorhaben die bestmöglichen Lösungen unter allen Beteiligten gefunden werden können.

Die Wegleitung besteht aus dem vorliegenden Bericht und aus einer Auswahl von Projektbeispielen, welche exemplarisch aufzeigen sollen, wie qualitätsvolles Bauen im UNESCO-Perimeter erreicht werden kann.



2. UNESCO und UNESCO-Welterbe

Die UNESCO¹⁾ wurde am 16. November 1945 von 37 Staaten gegründet. Der Gründungsvertrag trat am 4. November 1946 nach der Ratifikation durch 20 Staaten in Kraft. Inzwischen haben 187 Staaten die Konvention unterzeichnet. Die Schweiz ist seit 1949 Mitglied der UNESCO.

Im Jahr 1972 hat die UNESCO die Konvention zum Schutz des Kultur- und Naturgutes der Welt verabschiedet. Es ist das international bedeutendste Instrument, das jemals von der Völkergemeinschaft zum Schutz ihres kulturellen und natürlichen Erbes beschlossen wurde²⁾. Die Welterbekonvention (Übereinkommen vom 23. November 1972 zum Schutz des Natur- und Kulturgutes der Welt) ist die normative Grundlage für das System und die Prozesse im Welterbe. Das Übereinkommen basiert auf dem Gedanken, dass akribisch ausgewählte Stätten auf der ganzen Welt von ausserordentlichem universellem Wert sind und daher Teil des gemeinsamen Erbes der Menschheit bilden sollten. Mit der Unterzeichnung dieser Konvention verpflichten sich alle Staaten den Schutz und Erhalt einer auf der sogenannten Welterbe-Liste eingetragenen Stätte zu gewährleisten. Auf der Liste sind mittlerweile über 936 Stätten weltweit verzeichnet. Die Schweiz ist auf der Welterbe-Liste mit 11 Welterbestätten vertreten (Stand 2011).

Die Rhätische Bahn in der Landschaft Albula/Bernina ist als Welterbestätte mit ausserordentlichem, universellem Wert bezeichnet. Sie wurde aufgrund zweier Hauptkriterien in das UNESCO- Welterbe aufgenommen:

- Kriterium (ii): «Die beiden Hochgebirgsstrecken bilden eine Symbiose von Technik und Natur und fügen sich harmonisch in die Landschaft ein.»³⁾
- Kriterium (iv): «Der Bau der 130 km langen Bahnstrecke hat die räumliche, kulturelle, wirtschaftliche und soziale Entwicklung im Alpenraum stark geprägt.»⁴⁾

Innerhalb des Eidgenössischen Rechts wird der Schutz von Natur- und Kulturgütern im Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) geregelt.

1) United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

2) Schweizerische UNESCO-Kommission (2007 - 2011)

3) Schweizerische UNESCO-Kommission (2007-2012)

4) Schweizerische UNESCO-Kommission (2007-2012)

2.1 UNESCO-Welterbe «Rhätische Bahn in der Landschaft Albula/Bernina»

Welterbestätten zeichnen sich durch ihren aussergewöhnlichen, universellen Wert aus. Dieser ist in einem formellen Text international anerkannt, der sogenannten «Erklärung des aussergewöhnlichen universellen Wertes» (Déclaration de la valeur universelle exceptionnelle, Statement of Outstanding Universal Value). Diese Erklärung umfasst die wesentlichen Attribute und Kriterien, die den Wert der Welterbestätte bestimmen. Dazu gehören auch die Integrität und Authentizität der Stätte zum Zeitpunkt der Einschreibung, ergänzt durch langfristige Ziele und Herausforderungen betreffend den Schutz und das Management der Stätte⁵⁾: Ziel ist der Erhalt des aussergewöhnlichen universellen Wertes, an ihm messen sich Eingriffe und Veränderungen. Geht er verloren, wird die Welterbestätte von der Liste gestrichen.

Ein wichtiges Instrument zum Erhalt des universellen Wertes ist der Managementplan, der als Teil der Kandidatur als UNESCO-Welterbe eingereicht wurde. Der Managementplan legt für die grenzüberschreitende Kandidatur «Rhätische Bahn in der Landschaft Albula/Bernina» die internationale Zusammenarbeit und die Organisationsstruktur fest. In materieller Hinsicht definiert er das Leitbild und die Ziele für die zukünftige Entwicklung der Stätte und bestimmt Massnahmen, die dem Schutz, der Erhaltung und der nachhaltigen Entwicklung der Stätte dienen. Zum Schutz, Erhalt und der Weiterentwicklung des UNESCO-Welterbes wurde der Verein «UNESCO-Welterbe Rhätische Bahn in der Kulturlandschaft Albula/Bernina» gegründet. Im Verein vertreten sind alle Gemeinden, in denen das Welterbe territorial liegt, der Kanton Graubünden, der Bund sowie die italienischen Träger des Welterbes. Die einzigartige Kulturlandschaft und die darin eingebettete Bahnlinie bilden früher, wie heute ein Grundangebot des öffentlichen Personen- und Güterverkehrs und tragen dadurch auch zur regionalen Wertschöpfung bei. Damit diese Werte auch in Zukunft erhalten bleiben, muss die Bevölkerung und die Öffentlichkeit für die Bewahrung des kulturellen Erbes sensibilisiert sein und ihm in ihren Entscheiden und ihrem Verhalten entsprechend Sorge tragen⁶⁾.

Neben dem infrastrukturellen und kulturhistorischen Wert kommt dem UNESCO-Welterbe auch eine touristische Bedeutung zu. Die Nutzung der

5) <http://whc.unesco.org/fr/list/1276>

6) Leitbild für das Management, S. 21

Welterbestätte muss den Schutzanforderungen genügen, was das Planen und Bauen anspruchsvoller macht.

Eine Eisenbahn ist ein dynamisches Gut. Ein wesentlicher Teil des besonderen Wertes der Bahnlinie ist deshalb ihre sehr hohe Integrität und Authentizität, die über die Jahrzehnte bewahrt wurde. Die RhB wurde als Welterbe bezeichnet, weil sie sich seit der Bauzeit im Vergleich zu anderen Bahnen derselben Epoche wenig verändert hatte und trotzdem noch als Vollbahn funktioniert. Es wurde nicht die Qualität einer dynamischen Entwicklung ausgezeichnet, sondern der geringe Umfang der Veränderungen, d.h. der hohe Grad an Authentizität. Dennoch sind Kulturlandschaften lebendig. Sie verändern sich im Laufe der Zeit. Auch in Zukunft wird es Veränderungen geben, sei dies an der Bahn oder in der Kulturlandschaft. Diese müssen jedoch so sorgfältig erfolgen, dass der aussergewöhnliche universelle Wert der «Rhätischen Bahn in der Landschaft Albula/Bernina» auch in Zukunft, z.B. in 25 Jahren, noch vollumfänglich vorhanden ist – grundsätzlich sind der Veränderung deshalb auch gewisse Grenzen gesetzt.

2.2 Rechtlichen Grundlagen für den Schutz des Welterbes

Grundlage für den Schutz des «UNESCO-Welterbes Rhätische Bahn in der Landschaft Albula/Bernina» bilden, neben der UNESCO-Konvention (SR.0.0451.41), die seit ihrer Ratifizierung Bestandteil des schweizerischen Rechts ist, vor allem die Eisenbahngesetzgebung, die Natur- und Heimatschutzgesetzgebung, die Forstgesetzgebung und die Raumplanungsgesetzgebung. In Kapitel 5c des Kandidatur-Dossiers ist dargelegt, wie die Mittel zur Umsetzung des Schutzgedankens gegenüber der UNESCO zugesichert wurden. Weitere Informationen dazu: www.rhb-unesco.ch > Das Welterbe > Verein Welterbe RhB > Kandidatur-Dossier.

Im kantonalen Richtplan, Kapitel 8 UNESCO-Welterbe sind die Grundsätze für das Planen und Bauen im Perimeter des UNESCO-Welterbes und die verschiedenen Verantwortungsbereiche festgehalten. Nachfolgend werden diese erläutert und ergänzend Instrumente als Hilfsmittel für die Umsetzung aufgezeigt. Die Relevanztabelle in Anhang 6.1 bietet einen Überblick über die räumliche Ausdehnung der nachfolgend beschriebenen Zonen.

Weitere Informationen zum kantonalen Richtplan, Kapitel 8 UNESCO-Welterbe unter: www.richtplan.gr.ch, Detailkarten unter: «Anpassungen» > «abgeschlossen» > Kanton, UNESCO-Welterbe «RhB in der Landschaft Albula/Bernina» 10. März 2009.



3. Verantwortung in den UNESCO-Zonen

3.1 Kernzone

Die Kernzone der Welterbestätte umfasst die von Thusis über St. Moritz bis nach Tirano führenden Bahnstrecken Albula und Bernina mit Bauten und Anlagen (rund 128 km).

Gemäss den behördenverbindlichen Leitüberlegungen aus dem kantonalen Richtplan (KRIP) erfolgen Planungen, Projektierungen und auch die Ausführung von Neubau, Umbau und Erneuerung von Bahnanlagen der RhB auf der Albula- und Berninalinie unter Beizug von Fachexperten, welche die Rhätische Bahn bei der Wahrung von Charakter und Erscheinungsbild der Bahn unterstützen. An Projekte im Perimeter wird folglich ein hoher Qualitätsanspruch gestellt. Um sowohl optimale betriebliche Prozessabläufe garantieren als auch hohen gestalterischen Ansprüchen standhalten zu können, bedient sich die RhB Instrumenten, wie Arealinventaren, der Testplanung oder der Arealstudie, deren Ergebnisse dann in die Projektierung direkt oder in Generelle Gestaltungspläne oder Arealpläne nach dem kantonalen Raumplanungsgesetz (KRG) einfließen. Die Rhätische Bahn verpflichtet qualifizierte Fachleute für die Projektierung und Gestaltung der Bauten und Anlagen, die für die hohe Qualität bürgen (Fachberatung). Gemeinsam werden auch Standards definiert und Baumethoden entwickelt. Ferner steht auch der Fachausschuss Bahn des Vereins Welterbe RhB der Rhätischen Bahn beratend zur Seite.

Im eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahren beim Bundesamt für Verkehr werden die besonderen Umstände des UNESCO-Welterbes «RhB in der Landschaft Albula/Bernina» mitberücksichtigt. Aber auch anderen Aspekten, wie Schutz vor Naturgefahren, Kapazitätssituationen, gesetzlich oder behördlich festgelegte Sicherheitsvorgaben, Finanzierung, Erneuerungsbedarf, Kundenbedürfnisse usw. ist Rechnung zu tragen. Die Massnahmen werden unter Abwägung der verschiedenen Aspekte festgelegt. Im Rahmen der im Plangenehmigungsverfahren üblichen Interessenabwägung wird das öffentliche Interesse am Schutz einer Welterbestätte entsprechend gewichtet.

3.2 Qualifizierte Pufferzone

Die qualifizierte Pufferzone umfasst wichtige und qualitativ hochwertige Kulturgüter, Ortsbilder von kantonaler und nationaler Bedeutung und Landschaftselemente.

Die qualifizierten Pufferzonen wurden in enger Zusammenarbeit mit den betroffenen Gemeinden festgelegt. Im kantonalen Richtplan (KRIP) wurde vereinbart, dass die Gemeinden in der qualifizierten Pufferzone beim Neubau, Umbau und der Erneuerung von Bauten und Anlagen auf die Ausführung und Gestaltung besonders zu achten haben. Die Einhaltung der im KRIP festgehaltenen Grundsätze kann schwergewichtig durch eine Gestaltungsberatung oder andere gleichwertige Massnahmen (entsprechende Baugesetzartikel oder Gestaltungsrichtlinien) sichergestellt werden. Das Instrument der Gestaltungsberatung wird in Abschnitt 4.2 näher erläutert.

3.3 Pufferzone im Nahbereich

Das Siedlungsgebiet und die Kulturlandschaft in der Pufferzone beinhalten die wesentlichen Teile von Siedlungsgebieten, die nahe der Kernzone liegen und die besonderen Qualitäten der qualifizierten Pufferzone nicht aufweisen (z.B. in jüngerer Zeit entstandene Wohnquartiere sowie kleinere Gewerbe- und Industriezonen und deren unmittelbare Umgebung).

In der Pufferzone im Nahbereich empfiehlt der kantonale Richtplan die Gestaltungsberatung, insbesondere bei Einzonungen sowie Aufzonungen (höhere Nutzungsdichten) oder bei Massnahmen, die eine Erhöhung der Gebäude in bestehenden Bauzonen ermöglichen (Höhere Anzahl Geschosse, Erhöhung Gebäudehöhe im Baugesetz, Anpassung der Messweise). Der massgebliche Unterschied zur qualifizierten Pufferzone ist somit, dass die Gemeinden frei sind in der Entscheidung, ob sie eine Gestaltungsberatung festlegen oder nicht.

3.4 Pufferzone im Fernbereich

Die Pufferzone im Fernbereich («Kulisse») umfasst den gesamten übrigen Bereich der Kulturlandschaft, bis hin zur Horizontlinie. In der Pufferzone im Fernbereich sind auch Gebiete enthalten, die von der Bahn aus nicht sichtbar sind, z.B. weil sie in Talsenken liegen oder durch Hügel- oder Bergketten verdeckt sind.

Aufgrund der weiten Öffnung des Veltlins und der Veränderung des Charakters der Bahn in Tirano (Strassenbahn und keine Gebirgsbahn mit mächtiger Kulisse) wird für den rund 3 km langen Abschnitt auf italienischem Staatsgebiet auf die Definition einer Pufferzone im Fernbereich («Kulisse») verzichtet. Für die Pufferzone im Fernbereich gibt es keine speziellen weitergehenden Überlegungen im kantonalen Richtplan. Aber auch in dieser Zone sind weitergehende Überlegungen der Gemeinden und Projektanten, sowie der Planerinnen und Planer zu den Auswirkungen des Vorhabens auf das UNESCO-Welterbe nötig, damit die allfällige Betroffenheit festgestellt wird und nötigenfalls im Rahmen der Interessensabwägung entsprechend darauf eingegangen werden kann. Im Rahmen der Nutzungsplanung kann die Gemeinde beispielsweise eine Quartierplanpflicht für grössere Überbauungen vorsehen.

3.5 Horizontlinie

Die Horizontlinie umfasst jene Bereich welche von der Bahnstrecke aus den Horizont bilden.

Die Horizontlinie der Kulisse ist wichtig für den Charakter als Gebirgsbahn und die Wahrnehmung der Landschaft. Aus diesem Grund soll sie von störenden, über die Horizontlinie herausragenden Bauten und Anlagen möglichst freigehalten werden. Massgebend dafür ist die Wahrnehmbarkeit von der Bahn aus. Diese ist vielfach aufgrund der grossen Distanzen eher als bescheiden zu charakterisieren – massgebend ist jedoch der konkrete Einzelfall, der immer abgewogen werden muss. Falls neue Bauten und Anlagen nötig sind, ist durch sorgfältige Anordnung der baulichen Elemente die Wahrnehmung der Horizontlinie möglichst nicht zu beeinträchtigen. Zukünftig sind also jegliche Vorhaben auch unter diesem Aspekt zu planen und zu optimieren. Ein Instrument um die Horizontlinie vor Überbauung zu schützen kann das Erlassen einer Landschaftsschutzzone im Rahmen der Nutzungsplanung sein oder eines Landschaftsschutzgebietes im Rahmen der Regionalen Richtplanung.

4. Empfehlenswerte Instrumente für die Realisierung von Vorhaben

Aufgrund der differenzierten «Zonierung» des UNESCO-Welterbes kann der Eindruck entstehen, dass die Realisierung von Vorhaben im UNESCO-Perimeter umständlich und die Verfahren kompliziert und unüberschaubar werden. Diesem Bedenken soll mit der vorliegenden Wegleitung entgegen gewirkt werden. Gerade durch die «Zonierung» wird Klarheit geschaffen, wo besondere Werte vorliegen und was diese beinhalten. Nachfolgend werden empfohlene Vorgehensweisen bei der Entwicklung und Beurteilung von raumplanerischen Projekten und Planungen im Hinblick auf ihre Raumrelevanz vorgestellt und raumplanungsrechtliche Instrumente / Hilfsmittel vorgeschlagen und beschrieben.

Die nachfolgende Graphik dient als Hilfestellung für die Bestimmung der geeigneten Instrumente für die Umsetzung von Vorhaben/Projekten verschiedener Art. Behandelt werden Vorhaben, für welche die Raumplanungsgesetzgebung die Leitverfahren vorgibt (Richtplanung, Nutzungsplanung, Baubewilligungsverfahren). Die Wegleitung macht keine spezifischen Aussagen zu weiteren Spezialbewilligungsverfahren der landwirtschaftlichen Planung, der Waldentwicklung, des Strassen- und Leitungsbaus oder zu Vorhaben nach dem Eisenbahn- oder dem Seilbahnrecht. Diese Aspekte sind im Grundsatz im Kantonalen Richtplan (Kapitel 8 UNESCO-Welterbe, C Verantwortungsbereiche) geregelt. Bei der Umsetzung der Projekte, unabhängig davon welches Instrument für geeignet befunden wurde, ist die Interessensabwägung zwischen den verschiedenen Ansprüchen an ein Projekt zentral. Richtig gewählt, bieten die entsprechenden Instrumente dafür die bestmögliche Unterstützung.

4.1 Qualitätssichernde Massnahmen für das Planen und Bauen

fettgedruckt: Massnahmen, die im Richtplanungsprozess zwischen den betroffenen Gemeinden, normalgedruckt: zu prüfende qualitätssichernde Massnahmen			
	Bauen innerhalb der Bauzone Bauen ausserhalb der Bauzone Plangenehmigungsverfahren	Folgeplanung (Quartierplan, Arealplan)	Nutzungsplanu
Kernzone	Gestaltungsberatung verlangen Planung und Bau durch qualifizierte Fachpersonen (Fachberatung) durchführen	Arealplan (gestützt auf Arealinventare & Siedlungsanalysen) ausarbeiten Wettbewerbe durchführen	Arealplanpflicht Siedlungsanaly durchführen / i Breite Mitwirku
Qualifizierte Pufferzone	Gestaltungsberatung verlangen	Quartierplan erarbeiten	Gestaltungsbe gleichwertige sprechende Ba staltungsrichtl Quartierplanpf
Pufferzone im Nahbereich	Gestaltungsberatung empfohlen	Quartierplan erarbeiten	Gestaltungsber gleichwertige M - entspr. Baug - Gestaltungsri Quartierplanpf
Pufferzone im Fernbereich	Gemeinden können autonom entscheiden, ob sie Zusatzbestimmungen/Anforderungen für Bauten definieren wollen	Quartierplan erarbeiten	Quartierplanpf Einzonungen/Ü
Horizontlinie	Gemeinden können autonom entscheiden, ob sie Zusatzbestimmungen/Anforderungen für Bauten nahe der Horizontlinie definieren wollen		Landschaftssch

dem Kanton und dem Bund einvernehmlich festgelegt wurden;

ng	Regionale Richtplanung	Kantonale Richtplanung
t prüfen Arealinventar & sen erstellen Testplanung n Auftrag geben ng sicherstellen	Berücksichtigung der Vorgaben im kantonalen Richtplan Keine Festlegungen für die nachgeordneten Ebenen	Bestehende Aussagen zur UNESCO (Kapitel 8) als Basis für die Umsetzung in der regionalen Richtplanung, der Nutzungsplanung und der Bewilligungspraxis von Bauten und Anlagen
ratungspflicht oder Massnahmen, wie ent- wengesetzartikel oder Ge- minien festlegen icht prüfen		Aussagen zur UNESCO (Kapitel 8)
ratungspflicht oder Massnahmen, wie esetzartikel ichtlinien icht prüfen		Aussagen zur UNESCO (Kapitel 8)
icht bei grösseren erbauungen prüfen		In der Pufferzone im Fernbereich werden im kantonalen Richtplan keine weitergehenden Überlegungen gemacht. Die Verantwortung liegt somit bei den Regionen, den Gemeinden und Planern bei der Erarbeitung von regionalen Richtplänen, bei den Nutzungsplanungen und bei der Bewilligungspraxis von Bauten und Anlagen.
uttzzone prüfen		Die Horizontlinie ist Grundsätzlich freizuhalten von neuen Bauten und Anlagen. Sorgfältige Anordnung der baulichen Elemente sollen die Wahrnehmung der Horizontlinie möglichst nicht beeinträchtigen.

4.2 Geeignete Instrumente für die Umsetzung raumrelevanter Einzelprojekte

4.2.1 Gestaltungsberatung⁷⁾

Im Hinblick auf die Kandidatur als UNESCO-Welterbe wurde untersucht, wie die betroffenen Gemeinden die schützenswerten Ortsteile in der Ortsplanung behandeln. Dabei wurde festgestellt, dass sämtliche Gemeinden die nötigen planerischen und baugesetzlichen Voraussetzungen für den Beizug von Fachberatern bereits festgelegt haben und diese in den schützenswerten Ortskernen im Regelfall verpflichtend vorgeschrieben sind, oder durch exakt formulierte Baugesetzartikel die festgelegten Ziele und Grundsätze verfolgt werden. Von zentraler Bedeutung ist daher, dass diese Instrumente auch zur Anwendung kommen und sie wo nötig ergänzt und verbessert werden.

Der sorgfältige Umgang mit dem gebauten und natürlichen Kulturerbe stützt sich auf die bestehende Natur- und Heimatschutzgesetzgebung und ist deshalb heute schon Pflicht. Es kommt somit zu keinen Mehrverpflichtungen, die nicht bereits das geltende Recht auferlegt. Auch sollen laufende Projekte und Vorhaben, deren Eingliederung in das Orts- und Landschaftsbild durch eine Fach- und Gestaltungsberatung bereits in einem anderen Verfahren geprüft wurde, nicht erneut überprüft und überarbeitet werden müssen. In diesen Fällen gilt gemäss dem kantonalen Richtplan das angestrebte «Ziel der guten Eingliederung in das Orts- und Landschaftsbild» als erfüllt. Dieses Ziel ergibt sich auch aus Art. 73 des kantonalen Raumplanungsgesetzes. Beispiele dafür sind der Umbau des Zeughauses Bergün in ein Bahnmuseum, der Umbau des Hotels Kronenhof in Pontresina oder der Ausbau der Kraftwerke im oberen Puschlav innerhalb des definierten Stauziels und der vorgesehenen RhB-Trasse-Verlegung⁸⁾. Mit der Gestaltungsberatung wird die Problematik angegangen, dass gute Gestaltung nicht durch Vorschriften oder feste Regelungen von schlechter unterschieden werden kann. Fachleute wenden Grundregeln an, welche die Qualität einer Gestaltung definieren und absichern. Die wichtigsten Aspekte der Gestaltung können in der Regel in Gesetzen, Reglementen oder Gestaltungsplänen erfasst werden und in den entsprechenden Bewilligungsverfahren dann auch umgesetzt werden. Detaillierte Gestaltungs-

7) Gemäss Art. 73 Abs. 1 KRG

8) ARE GR (2010)

fragen, die nicht zahlenmässig oder mit anderen klar messbaren Kriterien erfasst werden können, bedürfen der Gestaltungsberatung durch Fachpersonen. Eine gute Siedlungsgestaltung ist Grundlage für eine positive Entwicklung im architektonischen, sozialen und wirtschaftlichen Bereich. Gute Gestaltung bedeutet nicht «teuer bauen». Mit der Gestaltungsberatung soll sichergestellt werden, dass Bauprojekte, die sich innerhalb des planerischen Rahmens bewegen, nicht nur gesetzeskonform, sondern auch qualitativ den Anforderungen an das Bauen im UNESCO-Perimeter entsprechen. Konflikte werden dadurch frühzeitig erkannt, in konstruktiver Zusammenarbeit gelöst und die Bewilligungsverfahren beschleunigt. Die Begleitung durch ein Gremium ausgewiesener Fachpersonen ermöglicht so das konstruktive Planen unter den allgemein anerkannten Regeln und Prinzipien der Baukunst. Zu diesen zählen etwa die räumliche und historische Analyse der Situation (Ortsbezogenheit, Regionalität), die Angemessenheit des Bauprojektes in Bezug auf dessen Kontext (Umgebungsplanung, Massstäblichkeit) sowie die Gestaltung, Form- und Farbgebung, Konstruktionsweise und Materialität des Vorhabens. Das Ziel der Gestaltungsberatung besteht darin, eine auf den jeweiligen Ort und die Nutzung zugeschnittene Lösung zu finden, welche die Schutzziele des Welterbes berücksichtigt. Eine gute Bau und damit auch Landschaftsgestaltung ist zentraler Bestandteil des Wertes des «Tourismuskantons Graubünden». Weitere Informationen zur Gestaltungsberatung – Was macht sie, wem dient sie? unter: www.siedlungsgestaltung.ch

4.2.2 Wettbewerbe

Für besonders anspruchsvolle Vorhaben oder wenn grössere Areale überbaut werden sollen, sind Wettbewerbe ein geeignetes Instrument, um durch Konkurrenz die Qualität des Projektes (der Überbauung) zu erhöhen. Nicht für jedes Vorhaben ist die gleiche Wettbewerbsform geeignet. Spezialisiert auf die Beratung und Organisation jeglicher Art von Wettbewerben (Studienauftrag, Projektwettbewerb, Testplanung) sind Raumplanungs- und Architekturbüros.

Falls Wettbewerbe durchgeführt werden, so ist es wichtig, dass das Gedankengut des UNESCO-Welterbes oder der Pufferzonen in die Wettbe-

werbsunterlagen über richtig formulierte Anforderungen und Bedingungen Eingang findet. Ist dies nicht der Fall, besteht die Gefahr, dass am Ziel vorbeigeplant und -projektiert wird. Die vorliegende Wegleitung oder Mitglieder des Vereins oder der dazugehörigen Fachausschüsse sowie die kantonale Fachstelle für Denkmalpflege können dafür im Sinne einer Dienstleistung beigezogen werden.

4.3 Geeignete Massnahmen für die Sicherung von qualitativem Planen und Bauen

4.3.1 Sichten der Grundlagen

Basis für eine Interessensabwägung ist das Sichten der Grundlagen. Mit Grundlagen sind beispielsweise Siedlungsanalysen, Landschaftsinventare, Gebäudeinventare usw. gemeint. Zur Berücksichtigung des Inventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (VISOS; SR 451.12) in der Richt- und Nutzungsplanung der Kantone und Gemeinden hat der Bund Empfehlungen veröffentlicht⁹⁾. Diese Grundlagen liegen teilweise bei kantonalen Fachstellen (z.B. Amt für Raumentwicklung, Amt für Natur und Umwelt, Denkmalpflege Graubünden), bei der Bündner Vereinigung für Raumentwicklung (BVR) oder auch bei privaten Planungsbüros vor. Nachfolgend entsprechende Kontaktadressen:

www.are.gr.ch

www.anu.gr.ch

www.bak.admin.ch

www.isos.ch

www.denkmalpflege.gr.ch

www.bvr.ch

Insbesondere in der Kernzone bei grösseren Eingriffen kann es notwendig werden, ein Arealinventar zu erstellen, damit man die Gesamtsituation genügend gut beurteilen kann, um die vorhandenen Werte erkennen und das Projekt entsprechend umsetzen zu können.

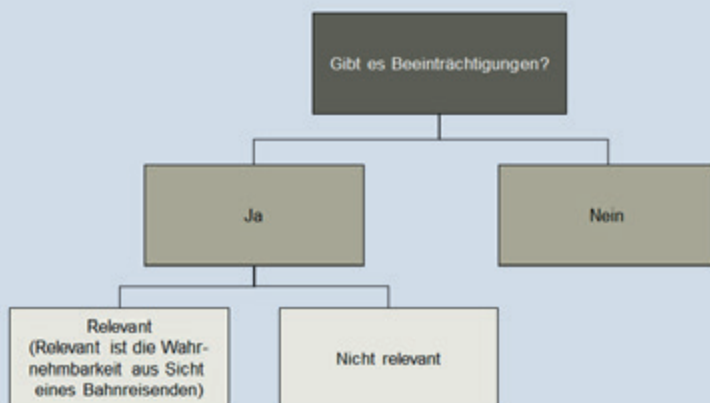
⁹⁾ Empfehlungen zur Berücksichtigung der Bundesinventare nach Artikel 5 NHG in der Richt- und Nutzungsplanung, Bern 2012. (www.isos.ch).

4.3.2 Planungs- und Mitwirkungsbericht (PMB)¹⁰⁾

Im Kapitel 8 des Kantonalen Richtplans Graubünden sind die Leitplanken für die räumliche Entwicklung im Bereich des «UNESCO-Welterbes Rhätische Bahn in der Landschaft Albula/Bernina» festgelegt. Bei Planungen innerhalb des Perimeters des UNESCO Welterbes ist demnach im Planungs- und Mitwirkungsbericht (PMB) ein Abschnitt mit Aussagen über den Bezug der vorliegenden Planung zum UNESCO Welterbe aufzunehmen. Dies gilt sowohl für die Regionalen Richtplanungen als auch für Ortsplanungen. Der Kanton macht dies bei seinen eigenen Richtplanungen ebenfalls. Im PMB sollen folgende Aspekte erläutert werden:

1. Mögliche Beeinträchtigungen und wie diese aufgewogen oder minim gehalten werden.
2. Welche Aufwertungen geplant sind und wie diese erreicht werden sollen.
3. Hinweise, wenn keine Auswirkungen zu erwarten sind und wie dies begründet wird.

Für die Beurteilung der Beeinträchtigung ist folgende Überlegung zentral:



10) Gemäss Art. 47 RPV

4.3.3 Genereller Gestaltungsplan¹¹⁾

Generelle Gestaltungspläne werden im Rahmen von Ortsplanungen erarbeitet. Mit diesem Instrument wird in den Grundzügen die Gestaltung (Erhaltung, Erneuerung, Weiterentwicklung) der Siedlung und der Landschaft geordnet. Grundlage der Festlegungen bilden insbesondere Siedlungsanalysen, das Ortsbildinventar ISOS, Areal- und Gebäudeinventare, Landschaftsinventare, Studien sowie Ergebnisse von Wettbewerben. Der Generelle Gestaltungsplan kann weitere Festlegungen enthalten, wie Erneuerungsbereiche, Freihaltebereiche, Baugestaltungslinien, Nutzungsverlegungen oder Gebiete mit Pflicht zur Gestaltungsberatung. Im Interesse des UNESCO-Welterbes liegen insbesondere jene Bereiche, die von der Bahnlinie aus einsichtig sind. Im Rahmen von Ortsplanungen und speziell in der Erarbeitung des Generellen Gestaltungsplanes sollten demnach neben anderem auch die Festlegungen getroffen werden, welche relevant sind in Bezug auf die Pflege und die nachhaltige Entwicklung des UNESCO-Welterbes. Dabei kann es sich z.B. um freizuhaltende Flächen, Gebiete mit reduzierter Bauhöhe, Gebiete mit erhöhten Gestaltungsanforderungen usw. handeln. Dies soll nicht im Sinne einer Überreglementierung erfolgen, sondern um klare Orientierungshilfen für künftige Projekte und Folgeplanungen zu schaffen. Anstelle eines Generellen Gestaltungsplanes kann die Gemeinde auch im Baugesetz Gestaltungsvorschriften erlassen.

Erläuterung, um keine Missverständnisse auszulösen: Es ist nicht die Meinung, dass die Kern- und Pufferzonen gemäss dem kantonalen Richtplan in eigenständige Nutzungszonen im Zonenplan überführt werden sollen. Der kantonale Richtplan lehnt dieses Vorgehen explizit ab – einerseits aus Gründen der «Überreglementierung», aber auch aus materiellen und formellen Gründen, weil die bestehenden Instrumente ausreichend sind.

4.3.4 Arealplan¹²⁾

Im Arealplan können die Gebäudeabmessungen und Nutzungsziffern festgelegt sowie weitere erschliessungstechnische oder gestalterische Vorgaben definiert und somit die Entwicklung, Gestaltung und Erneuerung von Siedlungen sowie von Projekten in der Landschaft festgelegt werden. Ein Arealplan kann von den Gemeinden für ein abgegrenztes Gebiet innerhalb

11) Gemäss Art. 42 KRG

12) Gemäss Art. 46 KRG

oder ausserhalb der Bauzonen vorgesehen werden. Er kann aber auch zu einem späteren Zeitpunkt von der Gemeinde erarbeitet werden. Arealpläne sind demnach gerade im UNESCO-Perimeter ein wertvolles Instrument zur Optimierung der Gestaltung, da sie in der Regel auf einer vertieften Projektstudie oder einem Wettbewerb aufbauen, sie eine Abweichung oder Konkretisierung von der Regelbauweise gemäss der Ortsplanung ermöglichen, wenn keine überwiegenden nachbarlichen Interessen entgegenstehen und der Wert des Ortsbildes als Gesamtes nicht geschmälert wird. Entscheidend für den Erfolg ist, dass das Instrument Arealplan von den Gemeinden proaktiv eingesetzt wird.



5. Nutzbare Synergien

Das UNESCO-Welterbe der RHB umfasst teilweise Gebiete, die auch Teil von Parklandschaften nach Natur- und Heimatschutzgesetzgebung bilden, z.B. Parc Ela oder von inventarisierten Naturobjekten wie z.B. Gletschervorfelder oder Landschaften wie Moorlandschaften oder andere Bundesinventare wie BLN-Gebiete, historische Verkehrswege IVS und schützenswerte Ortsbilder ISOS. Die Zielsetzungen des UNESCO-Welterbes, der Pärke und der Inventarobjektezielen in vielen Bereichen in etwa in die gleiche Richtung. Es ist also angezeigt, dass diese gemeinsamen Interessen in der Planung und Projektierung auch übereinstimmend weiterverfolgt und abgestimmt werden.



6. Anhang

6.1 Relevanztabelle Gemeinden

Hohe Relevanz:

Gemeinde	Kernzone	Qualifizierte Pufferzone	Pufferzone Nahbereich	Pufferzone Fernbereich	Horizontlinie
Alvaneu	x	x	x	x	x
Alvaschein	x	x		x	x
Bergün/Bravuogn	x	x	x	x	x
Bever	x	x	x	x	x
Brienz/Brinzauls	x	x		x	x
Brusio	x	x	x	x	x
Celerina/Schlarigna	x	x	x	x	x
Filisur	x	x	x	x	x
Masein			x	x	
Mon				x	x
Mutten	x	x		x	x
Pontresina	x	x	x	x	x
Poschiavo	x	x	x	x	x
Samedan	x	x	x	x	x
Scharans		x	x	x	x
Schmitten	x	x		x	x
Sils i.D.	x	x	x	x	x
St. Moritz	x	x	x	x	x
Stierva		x		x	x
Surava	x	x	x	x	
Thusis	x	x	x	x	x
Tiefencastel	x	x	x	x	x
Vaz/Obervaz	x	x		x	x
Zillis-Reischen		x	x	x	x

Bemerkung: Die Gemeinde Tirano wäre als Gemeinde mit hoher Relevanz einzustufen. Sie wird in der Tabelle nicht aufgeführt, da die Regelungen aus dem Kantonalen Richtplan Graubünden für Italien nicht verbindlich sind.

Neben den Gemeinden mit hoher Relevanz sind nachfolgend die Gemeinden mit geringer Relevanz aufgeführt. Innerhalb des Gebiets dieser Gemeinden sind ausschliesslich Pufferzonen im Fernebereich oder Horizontlinien bezeichnet. In diesen beiden Bereichen des UNESCO-Perimeters können die Gemeinden autonom entscheiden, ob sie Zusatzbestimmungen/ Anforderungen für Bauten definieren wollen. Die Verantwortung liegt somit bei den Regionen, den Gemeinden und Planern. Der Vollständigkeit halber sind diese Gemeinden nachfolgend aufgelistet:

Geringe Relevanz:

Gemeinde	Kernzone	Qualifizierte Pufferzone	Pufferzone Nahbereich	Pufferzone Fernebereich	Horizontlinie
Almens				X	X
Ardez				X	X
Arosa				X	X
Bonaduz				X	
Bregaglia				X	X
Cazis				X	X
Churwalden				X	X
Cunter				X	X
Davos				X	X
Domat/Ems				X	
Flerden				X	X
Flims				X	
Fürstenu				X	
La Punt-Chamues-ch				X	X
Lantsch/Lenz				X	X
Lavin				X	X
Lohn				X	X
Madulain				X	X
Mathon				X	X
Paspels				X	
Pratval				X	
Rhätzüns				X	
Riom-Parsonz				X	X

Gemeinde	Kernzone	Qualifizierte Pufferzone	Pufferzone Nahbereich	Pufferzone Fernbereich	Horizontlinie
Rodels				X	
Rongellen				X	X
Rothenbrunnen				X	
Safien				X	X
Salouf				X	X
Savognin				X	X
S-chanf				X	X
Sils i.E./Segl				X	X
Silvaplana				X	X
Susch				X	X
Tamins				X	X
Tinizong-Rona				X	X
Tomils				X	X
Trin				X	X
Tschappina				X	X
Urmein				X	X
Zernez				X	X
Zuoz				X	X



6.2 Übersichtskarte Gesamtstrecke mit UNESCO-Zonen

Eine Übersicht über die Gesamtstrecke und die verschiedenen UNESCO-Zonen findet sich in der kantonalen Richtplankarte unter www.richtplan.gr.ch.

7. Literatur

ARE GR (2009) Gestaltungsberatung in Graubünden. Was macht sie, wem dient sie?
<http://www.siedlungsgestaltung.gr.ch/bibliothek/de/gestaltungsberatung.html>.
Zugriff: 1.7.2011.

ARE GR (2010) KRIP 2000. Stand 30. Juli 2010.

RhB (2006) Managementplan. Kandidatur UNESCO-Welterbe Rhätische Bahn in der Kulturlandschaft Albula/Bernina, Schweiz/Italien, 21. Dezember 2006 Nr. 1/26.

Schweizerische UNESCO-Kommission (2007 - 2011)
<http://www.unesco.ch/die-unesco/kulturprogramm/welterbe.html>.
Zugriff: 29.06.2011.

