

BGer 1C_315/2022 vom 10. November 2023

Bundesgericht, 2023-11-10, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_315_2022

FR: TF 1C_315/2022 du 10 novembre 2023

IT: TF 1C_315/2022 del 10 novembre 2023

Erwägungen

E. 1

Gegen den kantonal letztinstanzlichen Endentscheid des Verwaltungsgerichts steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 lit. a, 86 Abs. 1 lit. d und 90 BGG). Der angefochtene Entscheid hebt die Regierungsbeschlüsse auf, mit denen die Ortsplanungsrevision genehmigt und die dafür erforderliche Rodungsbewilligung erteilt wurde. Er betrifft somit die Beschwerdeführerin in ihrer Funktion als Ortsplanungsbehörde, d.h. als Trägerin hoheitlicher Gewalt. Diese ist daher nach Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG befugt, mit Beschwerde geltend zu machen, ihre Autonomie im Bereich des Bau- und Planungsrechts sei in unzulässiger Weise beschnitten worden. Auf die rechtzeitig erhobene Beschwerde (Art. 100 Abs. 1 BGG) ist somit einzutreten.

E. 2

Das Verwaltungsgericht kam zum Ergebnis, die geplanten zwei Hängebrücken stellten eine unzulässige Überdeckung eines Fliessgewässers nach Art. 38 GSchG (SR 814.20) dar. Damit seien auch die Voraussetzungen für die Erteilung einer Rodungsbewilligung im Sinne von Art. 5 des Bundesgesetzes über den Wald vom 4. Oktober 1991 (WaG; SR 921.0) nicht gegeben. Im Übrigen wäre zwingend ein Gutachten der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) gemäss Art. 7 und Art. 25 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) einzuholen gewesen, wie von der kantonalen Denkmalpflege beantragt worden war. Da der Regierungsratsbeschluss bereits aus diesen Gründen aufzuheben sei, könne offenbleiben, ob er auch aus Gründen des Landschaftsschutzes (Art. 3 Abs. 2 RPG und Art. 3 Abs. 1 NHG) aufzuheben wäre, und ob es zulässig gewesen sei, gewisse Fragen (z.B. Naturgefahren, Lage des Parkplatzes, Vogelschutz, etc.) dem nachgelagerten Baubewilligungsverfahren vorzubehalten.

E. 3

Die Beschwerdeführerin rügt zunächst eine offensichtlich falsche Feststellung des Sachverhalts, weil - entgegen der Annahme des Verwaltungsgerichts - für die Schinschlucht noch kein Gewässerraum ausgeschieden worden sei. Zuständig dafür seien die Gemeinden und nicht der Kanton. Es liege im Ermessen der Gemeinde, auf die Ausscheidung eines Gewässerraums gänzlich zu verzichten (gemäss Art. 41a Abs. 5 lit. a GSchV [SR 814.201]), oder diesen erheblich zu reduzieren (gemäss Art. 41a Abs. 4 lit. b GSchV).

E. 3.1

Die Vorinstanz stützte sich auf eine interaktive Karte im Geoportal des Kantons Graubünden. Diese dient jedoch - wie das Departement in seiner Vernehmlassung bestätigt - lediglich als Grundlage für die von den Gemeinden vorzunehmende,

grundeigentümergebundene Gewässerraumausscheidung. Diese ist für die Gemeinde Albula/Alvra noch nicht erfolgt. Dies hat allerdings keine Auswirkungen auf den Ausgang des Verfahrens (Art. 97 Abs. 1 BGG) :

Solange die definitive Gewässerraumausscheidung nicht erfolgt ist, kommt Abs. 2 lit. b der Übergangsbestimmungen zur Änderung der GSchV vom 4. Mai 2011 (ÜbBst GSchV) zur Anwendung. Dieser legt einen provisorischen Gewässerraum auf einem beidseitigen Uferstreifen von je 20 m fest. Dieser gilt auch für Teilstrecken, für die ausnahmsweise auf die Festlegung eines Gewässerraums verzichtet oder der Gewässerraum herabgesetzt werden dürfte, solange die dafür erforderliche Interessenabwägung im Einzelfall (vgl. CHRISTOPH FRITZSCHE, in: Hettich/Jansen/Norer, Kommentar zum Gewässerschutzgesetz und zum Wasserbaugesetz, Zürich 2016, Rz. 61 zu Art. 36a GSchG) noch nicht erfolgt ist (vgl. Urteil 1C_67/2018 vom 4. März 2019 E. 4.3.3).

Im Übrigen hat sich das Verwaltungsgericht für die Aufhebung der Planung nicht auf die Gewässerraumbestimmungen (Art. 36a GSchG ; Art. 41c GSchV) gestützt, sondern auf das Verbot der Überdeckung von Fliessgewässern gemäss Art. 38 GSchG . Diese Bestimmung ist im Folgenden näher zu prüfen.

E. 4

Nach Art. 38 Abs. 1 GSchG (SR 914.20) dürfen Fliessgewässer nicht überdeckt oder eingedolt werden. Die Behörde kann für die in Abs. 2 genannten Tatbestände Ausnahmen erteilen, insbesondere für Verkehrsübergänge (lit. b) und Übergänge land- und forstwirtschaftlicher Güterwege (lit. c).

E. 4.1

Die Vorinstanz qualifizierte die geplanten Hängeseilbrücken über der Schinschlucht als Überdeckung im Sinne von Art. 38 Abs. 1 GSchG , auch wenn diese die Albula in einer Höhe von 50 bis 70 m überquerten und es sich um eine gitterrostähnliche Konstruktion handle, deren Auswirkungen auf das Fliessgewässer (z.B Lichtentzug bzw. Schattenwurf) nicht besonderes intensiv sein dürften. Das Gesetz treffe bezüglich des Begriffs der Überdeckung keine Unterscheidung, z.B. nach Höhe, Beschaffenheit oder Auswirkung; auch in den Materialien und in der Rechtsprechung sei eine solche nicht auszumachen. Die Vorinstanz schloss sich der Auffassung von HANS MAURER an, wonach jede bauliche Konstruktion, die über dem Lichtraumprofil eines Fliessgewässers angebracht werde, eine Gewässerüberdeckung nach Art. 38 GSchG darstelle (MAURER, Rechtsgutachten zuhanden des Amtes für Umweltkoordination und Energie Bern vom 30. Januar 2007 zur Beurteilung der Zulässigkeit von geplanten Gewässerüberdeckungen bei der Abfahrtspiste der internationalen Lauberhornrennen in Wengen/BE, Rz. 26 und 29). Nicht erforderlich sei, dass sie gleich gravierende Auswirkungen für das Fliessgewässer habe wie eine Eindolung. Diese weite Auslegung diene (so das Verwaltungsgericht) auch der Praktikabilität, müssten doch sonst abhängig von der jeweiligen Konstruktion einer Baute schwierige Abgrenzungen vorgenommen werden. Eine Ausnahmegewilligung nach Art. 38 Abs. 2 lit. b GSchG komme vorliegend nicht in Betracht, da weder eine bereits bestehende Strasse noch ein vorhandener Wanderweg fortgeführt werde, sondern ein neuer touristischer Rundgang realisiert werden solle. Insofern handle es sich nicht um einen Verkehrsübergang.

E. 4.2

Die Beschwerdeführerin erachtet diese Auslegung des Verwaltungsgerichts als bundesrechtswidrig. Sie argumentiert, der Gesetzgeber habe die Überdeckung der Eindolung, d.h. der Verlegung eines Gewässers in eine Röhre, gleichgestellt. Eine Überdeckung müsse daher die gleiche Intensität erreichen wie eine Eindolung. Dies sei nur der Fall, wenn eine geschlossene Fläche oder Abdichtung errichtet werden solle, welche dem Fliessgewässer in massgeblicher Weise Sonne, Licht, Schatten und Regen entziehe. Dies könne auf eine Autobahn- oder Eisenbahnbrücke wenige Meter über dem Fliessgewässer zutreffen, nicht aber auf die vorliegend streitigen Hängeseilbrücken, die keinerlei Auswirkungen auf die natürlichen Funktionen des Gewässers hätten. Im Übrigen handle es sich offensichtlich um einen Verkehrsübergang, weshalb eine Ausnahmegewilligung nach Art. 38 Abs. 2 lit. b GSchG erteilt werden könne.

E. 4.3

Die Beschwerdegegnerinnen schliessen sich der Auffassung der Vorinstanz an. Im Übrigen treffe es nicht zu, dass die geplanten Hängeseilbrücken keine negativen Auswirkungen auf das Gewässer hätten. So bestehe die Gefahr, dass Gegenstände und Abfall von den Brücken hinunterfalle oder geworfen werde. Zudem würden sich die Brücken negativ auf das natürliche Erscheinungsbild des Gewässers und damit auf den Landschaftsschutz auswirken.

E. 4.4

Das Departement macht geltend, nicht jede bauliche Konstruktion im Lichtraum eines Fliessgewässers könne eine Gewässerüberdeckung darstellen. Dies würde zum unsinnigen Schluss führen, dass auch Stromleitungen, Heuseile und Kabel von Skiliften und Seilbahnen eine Überdeckung darstellen würden. Das Überdeckungsverbot wolle insbesondere die natürlichen Einflüsse auf das Gewässer und auf die im Uferbereich lebende Fauna und Flora (Sonnenlicht, Wärme, Niederschlag) aufrechterhalten. Zwar müsse eine Überdeckung nicht dieselbe Intensität aufweisen wie eine Eindolung; zu verlangen sei aber, dass sie das darunterliegende Fliessgewässer wesentlich beeinträchtige bzw. diesem die natürlichen Einflüsse vorenthalte. Dies sei vorliegend nicht der Fall.

E. 4.5

Das BAFU führt in seiner Vernehmlassung aus, eine Überdeckung i.S.v. Art. 38 GSchG setze voraus, dass die aquatische oder terrestrische Längsvernetzung eines Fliessgewässers beeinträchtigt oder Ufervegetation (z.B. durch Beschattung) tangiert werde. Dies sei vorliegend nicht der Fall. Dagegen komme die Anlage in den (provisorischen) Gewässerraum der Albula zu liegen. Da es sich nicht um eine zweckmässige Verkehrsverbindung, sondern um eine reine Touristenattraktion (Erlebnistrundgang) handle, sei fraglich, ob es sich um eine Anlage im öffentlichen Interesse i.S.v. Art. 41c Abs. 1 GSchV handle.

E. 4.6

"Überdecken" wird als synonym für "bedecken und dadurch (weitgehend) den Blicken entziehen" bzw. von "überdachen" verwendet (Duden, Deutsches Universalwörterbuch, 9. Aufl.). Dies suggeriert, dass ein gewisser Teil eines Fliessgewässers abgeschirmt, d.h. den äusseren Einflüssen entzogen werden muss. Der Wortlaut allein lässt jedoch keine Rückschlüsse auf die für eine Überdeckung notwendige Grösse und Dichte zu.

In der Botschaft zur Volksinitiative "zur Rettung unserer Gewässer" und zur Revision des GSchG vom 29. April 1987 (BBl 1987 II 1061) wurde nur die Eindolung näher erläutert (S. 1143 f. zu Art. 38). Der Bundesrat führte aus, dass Gewässer infolge von Eindolungen dem Wasserhaushalt eines Gebietes entzogen würden, Wechselwirkungen zwischen Oberflächengewässer und Grundwasser verschwänden, und mikroklimatische Einflüsse dahinfielen. Die Selbstreinigungskraft eingedolter Wasserläufe sei äusserst gering; eingedolte Abschnitte zerschnitten einen Gewässerlauf und würden beispielsweise eine tierische Wanderung vom Unter- zum Oberlauf unterbinden.

In der Literatur wird grundsätzlich von einem weiten Verständnis der Überdeckung ausgegangen; diese beinhalte sowohl die längsseitige Überdeckung durch Plätze, ganze Strassenläufe, Gebäude etc., wie auch die nur kurze Überdeckung mit Brücken (FRITZSCHE, a.a.O., Rz. 6 zu Art. 38; BEATRICE WAGNER PFEIFER, Umweltrecht, Besondere Regelungsbereiche, 2. Aufl., 2021, Rz. 1047). Die Autoren betonen, dass es sich um einen Sonderfall der Verbauung und Korrektur von Fliessgewässern (Art. 37 GSchG) handle. Da es bei Eindolungen und Überdeckungen nicht möglich sei, die nach Art. 37 Abs. 2 GSchG gebotenen gestalterischen Massnahmen zum Schutz des Gewässers und der Lebensräume von Tieren und Pflanzen anzuordnen, begründe Art. 38 Abs. 1 GSchG ein grundsätzliches Verbot (FRITZSCHE, a.a.O., Rn. 4 zu Art. 38 GSchG ; WAGNER PFEIFER, a.a.O., Rz. 1046).

Dieser systematische Zusammenhang mit Art. 37 GSchG legt es nahe, eine Überdeckung nur anzunehmen, wenn die Gefahr besteht, dass sich eine Baute oder Anlage, die über einem Fliessgewässer angebracht wird, negativ auf die in Art. 37 Abs. 2 GSchG genannten Schutzgüter auswirkt, auch wenn mit geringerer Intensität als bei einer Eindolung. Dies ist insbesondere der Fall, wenn eine Anlage die Vernetzungsfunktion des Gewässerlaufs beeinträchtigt oder sich negativ auf die Ufervegetation auswirkt, indem diese vor Sonnenlicht, Wärme, Niederschlag oder anderen natürlichen Einflüssen abgeschirmt wird.

Gegen die weite Auslegung des Verwaltungsgerichts, wonach jede in den Lichtraum eines Gewässers hineinragende Konstruktion als Überdeckung zu qualifizieren sei, sprechen aus gesetzessystematischer Sicht auch die restriktiven Ausnahmemöglichkeiten für Überdeckungen, im Vergleich zu anderen Bauten im Gewässerraum: Art. 38 Abs. 2 GSchG enthält einen abschliessenden Katalog von Ausnahmemöglichkeiten, d.h. andere als die dort genannten Tatbestände können von vornherein - unabhängig vom Gewicht der auf dem Spiel stehenden Interessen - nicht bewilligt werden. Diese Regelung entspricht dem strengen Schutz der Ufervegetation in Art. 22 Abs. 2 NHG . Dagegen lässt Art. 41c Abs. 1 GSchV standortgebundene, im öffentlichen Interesse liegende Bauten und Anlagen im Gewässerraum generell zu und sieht (in lit. a-d) weitere Ausnahmetatbestände vor, die von einer Interessenabwägung abhängen.

Insofern ist mit dem BAFU und dem Departement davon auszugehen, dass nicht jede in den Gewässerraum hineinragende bauliche Konstruktion eine Überdeckung i.S.v. Art. 38 GSchG darstellt. Von einer solchen ist nur auszugehen, wenn sich diese negativ auf das Gewässer als Lebensraum einer vielfältigen Tier- und Pflanzenwelt auswirken kann, insbesondere durch die Einschränkung der Vernetzungsfunktion des Gewässers oder der Beeinträchtigung der Ufervegetation (vgl. Art. 37 Abs. 2 lit. a und c GSchG).

E. 4.7

Vorliegend sind aufgrund der Art der geplanten Nutzung, der grossen Höhe der Hängeseilbrücken über der Albula, ihrer geringen Breite und der für Licht, Luft und Regen durchlässigen Gestaltung mit Gitterrosten und Seilen, keine derartigen Auswirkungen zu erwarten. Insofern sind sie nicht als Überdeckung i.S.v. Art. 38 GSchG zu qualifizieren. Sofern sie andere nachteilige Auswirkungen auf den Gewässerraum, die Landschaft, Inventarobjekte oder den Arten- und Biotopschutz haben, sind diese nach anderen Bestimmungen des Raum- und Umweltrechts zu beurteilen (z.B. Art. 41c Abs. 1 GSchV, Art. 3 ff. und 18 ff. NHG).

E. 5

Streitig ist weiter, ob die Regierung nach Art. 7 NHG verpflichtet war, im Genehmigungsverfahren ein Gutachten der ENHK (bzw. der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege EKD) zur ungeschmälernten Erhaltung oder Schonung der Soliserbrücke einzuholen.

E. 5.1

Das Verwaltungsgericht bejahte dies, gestützt auf die Stellungnahme der kantonalen Denkmalpflege vom 30. September 2019. Es erachtete die Verlagerung der Begutachtung in das nachfolgende Baubewilligungsverfahren als unzulässig, weil es sich um eine projektbezogene Nutzungsplanung handle, in der bereits für die Beurteilung des Eingriffs in das geschützte Objekt massgebliche Fragen verbindlich entschieden würden. Zudem werde mit der Rodungsbewilligung der Standort der Anschlusspunkte der Hängeseilbrücke West - direkt neben der Soliserbrücke - ziemlich genau definiert, d.h. eine relevante Anpassung der Anschlusspunkte im Baubewilligungsverfahren erscheine kaum realistisch.

E. 5.2

Die Beschwerdeführerin hält den Einbezug der ENHK bzw. EDK für verfrüht: Mit der Revision des Zonenplans, des Baugesetzes und des Generellen Erschliessungsplans werde erst die Grundordnung angepasst, welche die Grundzüge der Gestaltung und Erschliessung des Gemeindegebiets bestimme (Art. 22 Abs. 2 des Bündner Raumplanungsgesetzes vom 6. Dezember 2004 [KRG; BR 801.100]). Die Beurteilung des konkreten Projekts sei dem Baubewilligungsverfahren vorbehalten. In diesem Verfahren bestehe zudem eine Bauberatungspflicht (Art. 5 Abs. 2 BauG/Alvaschein; Art. 73 Abs. 2 KRG), um eine mit der Umgebung und der Landschaft gute Gesamtwirkung sicherzustellen (Art. 73 Abs. 1 KRG). Eine Verschiebung der Anschlusspunkte sei innerhalb der Rodungsfläche von 9 m Breite ohne Weiteres möglich.

Im Übrigen schmälere das Projekt auch nicht die historische Soliserbrücke in ihrem Umgebungswert. Im Gegenteil: Durch sie werde den Besuchern und Besucherinnen eine neue Perspektive auf die Brücke eröffnet. In diesem Zusammenhang rügt die Beschwerdeführerin eine falsche Sachverhaltsabklärung des Verwaltungsgerichts. Insbesondere sei die Schinschlucht keine unberührte natürliche Landschaft, sondern es gebe bereits zahlreiche, von Menschenhand geschaffene Kunstbauten. Hierzu beantragt sie die Durchführung eines Augenscheins.

E. 5.3

Gemäss Art. 7 Abs. 2 NHG ist ein Gutachten der zuständigen eidgenössischen Kommission einzuholen, wenn bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe ein Objekt, das in einem Inventar des Bundes nach Artikel 5 NHG aufgeführt ist, erheblich beeinträchtigt werden kann oder

sich in diesem Zusammenhang grundsätzliche Fragen stellen. Dass eine solche Beeinträchtigung tatsächlich erfolgt, wird nicht vorausgesetzt, sondern ist vielmehr Gegenstand des Gutachtens der ENHK/EDK. Ob die Voraussetzungen für ein Gutachten vorliegen, beurteilt nach Art. 7 Abs. 1 NHG die zuständige Fachstelle für den Natur- und Heimatschutz, d.h. das BAFU, das BAK oder das ASTRA, wenn der Bund für die Bewilligung zuständig ist, und die zuständige kantonale Fachstelle, wenn die Bundesaufgabe durch einen Kanton erfüllt wird (Art. 7 Abs. 1, Art. 24h Abs. 1 und Art. 25 Abs. 2 NHG).

E. 5.3.1

Vorliegend erachtete die Denkmalpflege als kantonale Fachbehörde den Einbezug der ENHK für erforderlich, sofern die Gemeinde an der vorgesehenen Linienführung des Erlebniswegs im Generellen Gestaltungsplan festhalte, d.h. den Anschlusspunkt der Hängebrücke nicht in angemessene Entfernung der Soliserbrücke versetze; diesfalls bestehe eine akute Gefährdung des nationalen Schutzobjekts. Weiter sei es unabdingbar, schon auf Stufe Nutzungsplanung ein Verkehrskonzept zu erstellen, damit die (durch den Verkehr bereits geschädigte) Substanz der Brücke nicht weiteren Schaden nehme. Beide Voraussetzungen wurden im Nutzungsplanverfahren nicht erfüllt: Die Gemeinde hielt an der Linienführung fest, insbesondere am gewählten Anschlusspunkt der westlichen Hängeseilbrücke unmittelbar neben der Soliserbrücke, und Disp.-Ziff. 3 lit. f des Genehmigungsentscheids verlangt ein Verkehrskonzept erst auf Stufe Baubewilligungsverfahren.

Erachtet die Fachstelle ein Gutachten für erforderlich, so sind die kantonalen Entscheidbehörden verpflichtet, dieses einzuholen (JÖRG LEIMBACHER, in: Keller/Zufferey/Fahrländer, NHG-Kommentar, 2. Aufl., 2019, Art. 7 N. 8 in fine). Davon kann nur abgewichen werden, wenn die Voraussetzungen gemäss Art. 7 Abs. 2 NHG klarerweise nicht vorliegen. Davon kann vorliegend keine Rede sein, wie die Stellungnahmen des BAK und des ASTRA (als Fachstelle des Bundes für das IVS) bestätigen.

E. 5.3.2

Das ASTRA kommt in seiner Vernehmlassung zum Ergebnis, das Projekt beeinträchtige das historische Brückenobjekt schwerwiegend in seiner gesamten historischen, baukulturellen und landschaftlich wertvollen Substanz im Sinne von Art. 2 VIVS :

Es führt aus, die Soliserbrücke sei der imposanteste Zeuge der historischen Kunststrasse durch die Schinschlucht. Ihr Standort an der engsten Stelle der Schlucht und in grosser Höhe über der Albula, die damit korrespondierende Architektur und Bauweise, die Seltenheit des Bauwerks sowie dessen bisher ungeschmälerte Wirkung in der pittoresken Umgebung, begründeten ihre Einstufung als herausragendes Objekt von nationaler Bedeutung mit viel Substanz nach Art. 2 Abs. 2 VIVS . Die Brücke stehe trotz der benachbarten Eisenbahn- und der neuen Strassenbrücke frei, da diese beiden Verkehrsträger einen gebührenden und für das Bauwerk sehr wichtigen Abstand einhielten. Diese Rücksichtnahme bzw. räumliche Zurückhaltung der neueren Bauwerke gegenüber dem ersten historischen Übergang über die Albula trügen zum hohen landschaftlichen Wert der Brücke bei. Diese sei besonders von der Südwestseite (talwärts) schon heute gut sichtbar und bestehe durch ihre elegante Bauweise und Überbrückung der Schlucht in grosser Höhe. Ihre spektakuläre Konstruktion und Einordnung in die Landschaft komme aber auch

von der Eisenbahn aus sehr prägend zur Geltung, da sie frei und unbedrängt von weiteren Bauten die Schlucht überspanne.

Die ungeschmälerete Erhaltung bedeute in erster Linie, dass keine baulichen Eingriffe an der materiellen Substanz der Brücke erfolgen dürften. Es dürfe auch in das felsige Terrain im Brückennahbereich nicht eingegriffen werden, um der Gefahr einer Destabilisierung der Brücke vorzubeugen.

Zur herausragenden Substanz eines historischen Verkehrsweges mit viel Substanz gehöre im Sinne von Art. 2 Abs. 1 lit. c Ziff. 1 VIVS aber auch der Verlauf im Gelände. Dies bedeute, dass nicht nur das Objekt mit seiner historischen Bausubstanz, im engsten Sinne, ungeschmäkert erhalten werden müsse, sondern die ungeschmälerete Erhaltung beziehe sich auch auf den Nahbereich des Objekts sowie seinen Kontext zur unmittelbaren - hier kulturlandschaftlichen - Umgebung und damit auf seine Umgebungswirkung. Die Umgebung des Denkmals bilde einen sehr zentralen Rahmen für seine Wahrnehmung.

Die Nähe der geplanten Hängebrücken schmälere die historische Brücke in ihrem Umgebungswert und damit in ihrem Wert als Objekt des historischen Verkehrsweges mit landschaftsprägender Kraft. Die geplanten Hängeseilbrücken dienten ausschliesslich touristischen Zwecken und wiesen keinen funktionalen Zusammenhang mit dem historischen Schluchtübergang auf. Sie könnten daher nicht - wie das Eisenbahnviadukt oder die Kantonsstrassenbrücke - als baulicher Ausdruck der verkehrsgeschichtlichen Entwicklung der Kommunikationsverbindungen im Schin erklärt werden. Vielmehr werde durch den Bau der Hängebrücken mit neuen, ortsfremden, der historischen Situation nicht angepassten gestalterischen Mitteln und Materialien unmittelbar in den Umgebungsbereich der Brücke eingegriffen.

E. 5.3.3

Das Bundesamt für Kultur (BAK) betont, dass die Soliserbrücke mit dem benachbarten Viadukt der Rhätischen Bahn ein bauliches Ensemble bilde. Die Rhätische Bahn in der Landschaft Albula/Bernina figuriere seit 2008 auf der Liste des Welterbes gemäss dem Übereinkommen vom 23. November 1972 zum Schutz des Natur- und Kulturgutes der Welt (UNESCO-72; SR 0.451.41; nachfolgend: Welterbekonvention). Nicht nur die UNESCO-Welterbestätte selbst sei in ihrer Substanz geschützt, sondern überdies ihr Verhältnis zur Umwelt, namentlich bezüglich der Art und Weise, wie sie und die umgebende Landschaft wahrgenommen würden. Erst im Zusammenspiel von Bahn und Landschaft erschliesse sich in der Perzeption von Bahnreisenden der Wert dieser Welterbestätte. Diesem Aspekt sei im kantonalen Richtplan mit der Ausscheidung von drei differenzierten Pufferzonen Rechnung getragen worden. Das Projekt "Aventura Alvra" befinde sich innerhalb der qualifizierten Pufferzone im Nahbereich, welche gemäss den Erläuterungen im Richtplan "wichtige und qualitativ hochwertige Kulturgüter, Ortsbilder (nationale Bedeutung) und Landschaftselemente" umfasse. Der Richtplan verweise sowohl auf das UNESCO-Welterbe als auch auf das IVS. Aufgrund der Kumulation dieser beiden Schutzinstrumente folgert das BAK, dass der Schutz des UNESCO-Bereichs mindestens jenem des IVS-Inventars entsprechen müsse. Vorliegend sei Art. 6 Abs. 2 NHG jedoch schon aufgrund des Vorliegens einer Bundesaufgabe direkt anwendbar.

Die geplanten Hängeseilbrücken würden - aus der Perspektive der Bahnreisenden und damit aus Sicht des Welterbes - im Hintergrund der historischen Steinbogenbrücke deutlich in Erscheinung treten. Damit würde ein bislang weitgehend unberührter Bereich der Schlucht

in seiner charakteristischen Wildheit geschmälert und damit ein für das historische Brückenensemble wichtiger Landschaftshintergrund wesentlich beeinträchtigt. Das Projekt "Aventura Alvra" erfülle keine übergeordnete Verbindungsfunktion, sondern nutze die pittoreske Szenerie des Ortes als Kulisse für ein zusätzlich zu schaffendes touristisches Erlebnis, unter Inkaufnahme einer Beeinträchtigung bestehender landschaftlicher Qualitäten. Die Realisierung der Anlage diene einem rein touristischen Anliegen und entspreche höchstens einem regionalen Interesse. Da den nationalen Schutzinteressen somit keine Eingriffsinteressen von ebenfalls nationaler Bedeutung gegenüber stünden, sei auf eine qualifizierte Interessenabwägung gar nicht erst einzutreten. Im Übrigen kommt auch das BAK zum Ergebnis, dass zwingend ein Gutachten der ENHK/EKD hätte eingeholt werden müssen.

E. 5.3.4

Die dagegen erhobenen Einwände der Beschwerdeführerin sind unbehelflich: Zwar steht noch nicht fest, ob Eingriffe in die Substanz der Brücke drohen. Sowohl die kantonale Denkmalpflege als auch die Fachstellen des Bundes gehen jedoch, wie aufgezeigt, von einer schwerwiegenden Beeinträchtigung des für die Wahrnehmung des Schutzobjekts massgeblichen Umgebung aus. Dies ist gut nachvollziehbar, kommen die beiden Hängebrücken doch in den unmittelbaren Nahbereich der Brücke zu liegen, in einem bisher noch weitgehend unverbauten Teil der Schinschlucht zwischen der Soliserbrücke und dem Stauwehr des Stausees Solis. Dies lässt sich den in den Akten liegenden Plänen und Fotos sowie der Visualisierung in Abb. 1 des Planungs- und Mitwirkungsberichts entnehmen; eines Augenscheins bedarf es insoweit nicht.

Unter diesen Umständen ist es geboten, ein Gutachten der ENHK (oder EDK) einzuholen. Diese wird prüfen müssen, wie schwerwiegend der Eingriff gemessen an den Schutzziele ist und ob sich dieser durch Projektänderungen oder Bedingungen und Auflagen in relevanter Weise verringern lässt. Es ist nicht Aufgabe des Bundesgerichts, dieser Beurteilung vorzugreifen.

E. 5.4

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist das Gutachten rechtzeitig einzuholen, d.h. in einem Verfahrensstadium, in welchem es effektiv noch berücksichtigt werden kann, z.B. durch Projektänderungen oder Auflagen (BGE 138 II 281 E. 4.4.1). Wird bereits in einem Nutzungsplanverfahren in grundsätzlicher Weise über für die Beurteilung des Eingriffs wesentliche Fragen entschieden, darf mit der Einholung des Gutachtens nicht bis zum Baubewilligungsverfahren zugewartet werden (WAGNER PFEIFER, a.a.O., Rz. 1166; vgl. z.B. Urteil 1C_58/2021 vom 27. Juli 2023 E. 4.5).

Vorliegend werden die Anschlusspunkte und der Verlauf der beiden Hängebrücken sowie die Lage der künstlichen Kaverne bereits im Generellen Gestaltungsplan festgelegt. Dass es sich um eine projektbezogene Planung handelt, belegt auch die Rückfallklausel in der Zonenplanrevision, wonach die Teilrevision ohne erneuten Beschluss der Gemeindeversammlung dahinfällt, wenn die Projektrealisierung nicht innerhalb von 5 Jahren erfolgt. Zwar mögen im Baubewilligungsverfahren im Detail noch gewisse Abweichungen vom Generellen Gestaltungsplan zulässig sein. Die Vorinstanz hat jedoch überzeugend dargelegt, dass die Anschlusspunkte durch die Rodungsflächen weitgehend vorgegeben sind. Dies bestätigt die Beschwerdeführerin im Übrigen selbst, wenn sie ausführt, eine Verschiebung sei noch auf der Breite der Rodungsfläche von 9 m möglich.

Eine derart geringfügige Verschiebung könnte kaum etwas an der optischen Wirkung der Hängeseilbrücken im Nahbereich der Soliserbrücke ändern.

E. 6

Das Verwaltungsgericht ist daher zu Recht zum Ergebnis gelangt, dass die Regierung bereits im Genehmigungsverfahren für die Nutzungsplanung und die damit koordinierte Rodungsbewilligung ein Gutachten der ENHK/EDK hätte einholen müssen. Es sah indessen von einer Zurückweisung der Sache an die Regierung zur Einholung des Gutachtens ab, weil das Projekt bzw. die Teilrevision der Ortsplanung mangels Vereinbarkeit mit Art. 38 GSchG ohnehin nicht genehmigt werden könne. Wie aufgezeigt (oben E. 4), ist diese Bestimmung jedoch nicht anwendbar. Die Bewilligungsfähigkeit des Vorhabens unter anderen Gesichtspunkten (z.B. Landschaftsschutz, Gewässerraum, Naturgefahren) wurde von der Vorinstanz nicht geprüft. Dies erscheint auch nicht sinnvoll, solange das (für eine umfassende Interessenabwägung notwendige) Gutachten der ENHK (bzw. EDK) nicht vorliegt.

Es rechtfertigt sich daher, den angefochtenen Entscheid in teilweiser Gutheissung der Beschwerde dahin abzuändern, dass die Sache an die Regierung zurückgewiesen wird, um ein Gutachten der zuständigen eidgenössischen Kommission einzuholen und gestützt darauf in der Sache neu zu entscheiden.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens obsiegt die Beschwerdeführerin teilweise. Da sie in ihrem amtlichen Wirkungskreis Beschwerde führt, hat sie ohnehin keine Kosten zu tragen (Art. 66 Abs. 4 BGG) und hat auch keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 68 Abs. 3 BGG). Den Beschwerdegegnerinnen ist ein Teil der Gerichtskosten aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG); diese haben Anspruch auf eine gekürzte Parteientschädigung zulasten der Beschwerdeführerin (Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG).

Der vorinstanzliche Kostenentscheid bedarf keiner Anpassung, da die vor Verwaltungsgericht beschwerdeführenden Verbände auch bei einer Rückweisung der Sache an die Regierung zwecks Einholung eines Gutachtens obsiegt hätten.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.