

Die Regierung
des Kantons Graubünden

La regenza
dal chantun Grischun

Il Governo
del Cantone dei Grigioni



Amtsregistratur
Amt für Raumentwicklung

Sitzung vom
11. Dezember 2012

Mitgeteilt den
12. Dezember 2012

Protokoll Nr.
1165

A.

Die Stimmberechtigten der Gemeinde **Zuoz** beschlossen an der Gemeindeversammlung vom 11. November 2009 eine Teilrevision der Ortsplanung. Im Einzelnen wurden folgende Planungsmittel verabschiedet:

- Teilrevision Baugesetz (Art. 88^{bis})
- Genereller Gestaltungsplan 1:5000 Aclas

Neben diesen Planungsmitteln reichte die Gemeinde Zuoz die folgenden weiteren Unterlagen ein:

- Planungs- und Mitwirkungsbericht (PMB) vom 12. Februar 2010 gemäss Art. 47 der eidgenössischen Raumplanungsverordnung (RPV)
- Inventar Aclas der STW AG für Raumplanung vom 31. Juli 2008

Das Amt für Raumentwicklung (ARE) verfasste mit Datum vom 23. Dezember 2010 einen Vorprüfungsbericht. In der Folge hat das ARE folgende Unterlagen erarbeiten lassen:

- Gutachten „Ortsplanung Aclas Zuoz“ des [REDACTED] vom September 2011 (nachstehend Gutachten [REDACTED])
- Bau- und kulturhistorische Expertise „Zuoz Acla Buera“ von [REDACTED] vom 6. Oktober 2011 (nachstehend Gutachten [REDACTED])

Die öffentliche Bekanntgabe des Gemeindeversammlungsbeschlusses vom 11. November 2009 gemäss Art. 48 des Raumplanungsgesetzes für den Kanton

Graubünden (KRG) erfolgte am 18. Februar 2010. Es ging eine Beschwerde ein. Diese wird in einem separaten Regierungsbeschluss behandelt. Gestützt auf Art. 104 Abs. 2 KRG reichten die Stiftung Terrafina Oberengadin am 15. März 2010, die Stiftung Landschaftsschutz Schweiz am 16. März 2010, der Heimatschutz Sektion Engadin und Südtäler am 18. März 2010 und die Pro Natura Graubünden zusammen mit dem WWF Graubünden am 8. April 2010 Stellungnahmen ein.

Mit Schreiben vom 3. März 2010 ersuchte der Gemeindevorstand Zuoz um Genehmigung der Revisionsvorlage im Rahmen von Art. 49 KRG.

B.

Gegenstand der Revisionsvorlage

Inhalt der vorliegend zu genehmigenden Nutzungsplanungsvorlage der Gemeinde Zuoz bildet eine Sondernutzungsplanung über die baukulturbeschichtlich bedeutende Bausubstanz ausserhalb der Bauzonen. Sie beinhaltet die Regelung des künftigen Umgangs mit den sich oberhalb des Dorfes befindenden traditionellen Maiensässbauten (genannt Aclas), welche sich auf einer offenen Wiesen- und Weidenfläche über eine Fläche von rund 200 ha verteilen. Die Aclas bestehen aus einem Stall-, einem Scheunen- und einem Küchen- bzw. Käseerteil, meistens durch einen (Milch- und Käse-)Keller ergänzt. Der traditionell temporär genutzte Wohn- und Arbeitsteil weist unterschiedliche Grössen, Ausstattungs- und Umbaustadien auf: bei den einfachsten handelt es sich um Abteile mit Kamin und Wohnausstattung in den Scheunen, bei den grosszügigsten können eine abgetrennte Käserei, „Stube“ und Schlafzimmer vorkommen. Bis auf zwei noch immer landwirtschaftlich genutzte Aclas werden die Bauten mehr oder weniger intensiv zu Ferienzwecken genutzt.

Zur Begründung der Planung führt die Gemeinde im PMB (vgl. S. 3) aus, gestützt auf Art. 24c RPG könnten die Aclas zwar unterhalten, erneuert, teilweise geändert und im Ausnahmefall sogar abgebrochen und wiederaufgebaut werden. Um die baukulturbeschichtlich und auch landschaftlich bedeutende Bausubstanz der ehemaligen Maiensässgebäude in ihrer Substanz dauerhaft erhalten zu können, d.h. einen mangelhaften Unterhalt und letztlich den Verfall der Bauten zu verhindern, biete Art. 24d

RPG eine bessere gesetzliche Möglichkeit. Das Gebiet oberhalb von Zuoz bilde die einzige traditionelle Maiensässlandschaft im ganzen Oberengadin. Mit der Vorlage soll der Schutz der Aclas vor orts- und traditionswidrigen Umbauten sowie vor dem Zerfall sichergestellt werden. Die Revision wurde gestartet, nachdem festgestellt wurde, dass die Baubewilligungspraxis einen angemessenen Qualitätsanspruch nicht garantieren könne und einige Bauobjekte vom Zerfall bedroht seien (vgl. Gebäudeinventar, Acla Buera, Gebäude Nr. 278, S. 81 und Gutachter [REDACTED]).

C.

Übereinstimmung mit der Richtplanung

Gemäss Art. 26 Abs. 2 RPG obliegt der kantonalen Genehmigungsbehörde u.a. die Prüfung der Übereinstimmung der Nutzungspläne mit der Richtplanung. Es ist somit zu prüfen, ob die vorliegende Teilrevision der Ortsplanung mit dem Richtplan Graubünden 2000 (RIP2000, vom Bundesrat genehmigt am 19. September 2003) sowie mit dem rechtskräftigen Regionalen Richtplan übereinstimmt.

Es ist festzustellen, dass die Vorlage weder kantonale noch regionale Richtplaninhalte tangiert. Sie befasst sich mit raumplanerischen Vorkehrungen, welche ausgesprochen lokaler Natur sind: In keiner anderen Regionsgemeinde finden sich zerstreute Maiensässe. Die Perimeter der Revisionsvorlage, welche lediglich die eigentlichen Bauten umfassen, liegen zudem ausserhalb von im RIP2000 festgesetzten Natur- oder Landschaftsschutzobjekten. Die Revisionsvorlage ist richtplankonform.

D.

Teilrevision des Baugesetzes

1. Vorbemerkungen

Gemäss Anhang zur Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS) gehört Zuoz als Gemeinde zu den schützenswerten Ortsbildern der Schweiz. In Art. 87 und 88 des rechtskräftigen Baugesetzes (BauG) ist der Umgang für die schützenswerten resp. erhaltenswerten Bauten und Anlagen

geregelt. Gestützt auf ein Siedlungsinventar wurden in den Generellen Gestaltungsplänen mehrere Gebäude als schützenswert oder erhaltenswert bezeichnet. Diese Schutzplanung für das Baugebiet ist abgeschlossen. Mit der vorliegenden Planung werden weder die rechtskräftigen Baugesetzesartikel über die schützenswerten resp. erhaltenswerten Bauten geändert, noch werden frühere Schutzfestlegungen bezüglich Bauten innerhalb der Bauzonen von Zuoz geändert. Mit der vorliegenden Baugesetzesrevision wird eine neue Bestimmung erlassen, welche sich von den in Kraft bleibenden Art. 87 und 88 BauG unterscheidet und nur für die Aclas ausserhalb der Bauzonen anwendbar ist. Währenddem es sich bei den schützenswerten Bauten innerhalb der Bauzonen gemäss Art. 87 BauG um Bauten „von ausserordentlicher Bedeutung“ handelt, sind geschützte Aclas gemäss Art. 88^{bis} BauG „lediglich“ Bauten mit geschützter Bausubstanz und lagemässiger Qualität im Sinne von Art. 43 und 74 KRG. Hingegen ist bei den schützenswerten Bauten innerhalb der Bauzonen nur danach zu streben, störende Elemente zu entfernen (vgl. Art. 87 Abs. 3 BauG), wogegen bei den Aclas die störenden Elemente zwingend zu beseitigen sind (Art. 88^{bis} Abs. 2 BauG).

Zusammenfassend ergibt sich damit, dass in der Gemeinde Zuoz zwischen den schützenswerten und erhaltenswerten Bauten und Anlagen innerhalb der Bauzone und den geschützten Aclas ausserhalb der Bauzonen zu unterscheiden ist. Die Kriterien für die erfolgte Schutzzuweisung sowie die zulässigen baulichen Massnahmen sind bei den beiden Kategorien verschieden.

2. Materielle Bemerkungen

Art. 88^{bis} Abs. 2 lit. 2 BauG bestimmt u.a.: „eine vollumfängliche Zweckänderung des bestehenden Volumens ist im Rahmen von Art. 24d Abs. 2 RPG zulässig“.

Wie nachstehend (vgl. Kapitel E) darzulegen sein wird, ist Art. 24d Abs. 2 RPG nicht mehr in dem Sinne als Kompetenznorm ausgestaltet, dass die Kantone zuerst legislieren müssten, falls sie vollständige Zweckänderungen von als schützenswert anerkannten Bauten und Anlagen zulassen möchten. Vielmehr sind solche Zweckänderungen bereits unmittelbar kraft Bundesrecht zulässig, falls die Kantone nichts anderes regeln. Da der Kanton Graubünden nichts anderes legisliert hat, ist Art. 24d Abs.

2 RPG direkt anwendbar, weshalb die Gemeinde auf die fragliche Regelung in ihrem Baugesetz auch hätte verzichten können.

Im Gutachten [REDACTED] wird ausgeführt (vgl. Rz. 37, S. 12), dass die Auslegung der Wortfolge „im Rahmen von Art. 24d RPG zulässig“ nicht ohne weiteres klar sei. Dennoch könne der zweite Satz von Art. 88^{bis} Abs. 2 BauG bundesrechtskonform ausgelegt werden (vgl. Rz. 74, S. 22). Gleichwohl wäre es, so das Gutachten weiter, begrüssenswert, wenn auf den fraglichen Satzteil verzichtet, resp. dieser neu formuliert würde. Die Regierung kann sich dieser gutachterlichen Meinung anschliessen. Mit der fraglichen Aussage in Art. 88^{bis} Abs. 2 BauG, wonach eine vollumfängliche Zweckänderung des bestehenden Volumens im Rahmen von Art. 24d Abs. 2 RPG zulässig ist, wird zumindest suggeriert, dass eine Bewilligungserteilung für die Zweckänderung von sämtlichen Räumen und für alle 21 Aclas in Aussicht gestellt werden können. Dem ist aber, wie nachstehend (vgl. Kapitel E) ausgeführt wird, nicht so. Neben der formellen Unterschutzstellung, welche mit den Festlegungen im vorliegenden Generellen Gestaltungsplan 1:5000 Aclas erfüllt wird, muss in einem nächsten Schritt auch die materielle Schutzwürdigkeit jeder Einzelbaute eingehend geprüft und alsdann anerkannt werden. Dazu ist gestützt auf Art. 43 Abs. 2 KRG vor Einreichung eines Baugesuches von einer anerkannten Fachperson ein Gebäudeinventar samt einem systematischen Wertungsschema für die betroffene Baute erstellen zu lassen. Wird im BAB-Verfahren gestützt auf dieses Gebäudeinventar sowie eine wohl erforderliche Begehung mit der Gemeinde, dem Amt für Raumentwicklung, der Denkmalpflege, dem Amt für Natur und Umwelt und mit allfällig am Verfahren beteiligten Umweltschutzorganisationen auch die materielle Schutzwürdigkeit einer Einzelbaute anerkannt, ist Art. 24d Abs. 2 lit. a RPG erfüllt. Aber auch mit der Anerkennung der materiellen Schutzwürdigkeit ist erst eine Voraussetzung für eine vollständige Zweckänderung erfüllt. Weiter muss im BAB-Verfahren gestützt auf Art. 24d Abs. 2 lit. b RPG der Nachweis erbracht werden, dass die dauernde Erhaltung der Baute nicht anders sichergestellt werden kann, als durch eine vollständige Zweckänderung. Sind die Anforderungen von Art. 24d Abs. 2 lit. a und b RPG erfüllt, darf schliesslich eine BAB-Bewilligung nur erteilt werden, wenn auch noch die Bedingungen in Art. 24d Abs. 3 lit. a – e RPG erfüllt sind. Von all dem ist in Art. 88^{bis} BauG nicht die Rede. Ein rechtsunkundiger Eigentümer einer Acla oder ein Rechtsnachfolger könnte gestützt auf die wörtliche Auslegung von Art. 88^{bis} BauG dem Irrtum ver-

fallen, dass eine Bewilligung für eine vollständige Zweckänderung mit der hier vorliegenden (formellen) Unterschutzstellung reine Formsache sei. Im Interesse der Rechtssicherheit wird die Wortfolge „eine vollumfängliche Zweckänderung des bestehenden Gebäudevolumens ist im Rahmen von Art. 24d Abs. 2 RPG zulässig“ von der Genehmigung ausgenommen und zur Überarbeitung an die Gemeinde zurückgewiesen. Dabei wird ihr empfohlen, auf einen Hinweis auf Art. 24d RPG gänzlich zu verzichten. In einer RPG-Revision könnte sich nicht nur die Nummerierung ändern, sondern die Bestimmung könnte auch revidiert werden, so dass die Gemeinde gezwungen wäre, ihr Baugesetz anzupassen. Will die Gemeinde auf einen Hinweis nicht verzichten, so könnte dieser beispielsweise, wie im Gutachten empfohlen (vgl. Rz. 74, S. 23), folgendermassen neu formuliert werden: „Die Bestimmungen des Bundesrechts über Bauten (und Anlagen) ausserhalb der Bauzonen bleiben vorbehalten.“

Im Übrigen gibt die am 11. November 2009 beschlossene Teilrevision des Baugesetzes (Art. 88^{bis}) zu keinen weiteren Bemerkungen Anlass; sie kann genehmigt werden.

E.

Genereller Gestaltungsplan 1:5000 Aclas

1. Vorbemerkungen

Art. 24d Abs. 2 lit. a RPG verlangt für die Zulässigkeit einer vollständigen Zweckänderung von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen als erste Voraussetzung, dass diese „von der zuständigen Behörde unter Schutz gestellt worden sind“. Über die Art und Weise der Unterschutzstellung äussert sich die Raumplanungsgesetzgebung nicht weiter.

Gemäss Art. 78 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) sind für den Natur- und Heimatschutz die Kantone zuständig. Der Bund kann lediglich Bestrebungen des Natur- und Heimatschutzes unterstützen und Objekte von gesamtschweizerischer Bedeutung vertraglich oder durch Enteignung erwerben oder sichern (Art. 78 Abs. 3 BV). Damit sind die Kanton frei in der Beantwortung der Frage, wie sie die Denkmalpflege regeln wollen und wer für die Unterschutzstellung von Bauten und Anlagen zuständig sein

soll. Entsprechend sind in den verschiedenen Kantonen die Regierungen, Gemeinden, Verwaltungsbehörden oder gar das Parlament für Unterschutzstellungen zuständig. Daran wollte der Bund resp. die Mehrheit des Parlaments beim Erlass der Raumplanungsbestimmung über die Möglichkeit für Zweckänderungen von geschützten Bauten nichts ändern.

Der Erlass von Art. 24a Abs. 3 RPG (heute Art. 24d Abs. 2) sorgte im Vernehmlassungsverfahren sowie bei der parlamentarischen Beratung für viel Gesprächsstoff und zahlreiche Voten. Die entsprechende Bestimmung lautete: „Das kantonale Recht kann überdies die vollständige Zweckänderung schützenswerter Bauten und Anlagen zulassen, wenn: (...)“. Dazu wurde in der Botschaft zu einer Teilrevision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) vom 22. Mai 1996 wörtlich vermerkt (vgl. Ziff. 208.3, S. 542): „Abs. 3 ist nur auf jene Bauten und Anlagen anwendbar, die von der nach kantonalem Recht zuständigen Behörde – es kann sich hierbei sowohl um eine kantonale als auch um eine kommunale Behörde handeln – unter Schutz gestellt worden sind. Es soll indessen nicht allein darauf abgestellt werden, ob die fragliche Baute formell unter Schutz gestellt wurde. Im Bewilligungsverfahren soll vielmehr überprüft werden, ob der Schutz auch materiell gerechtfertigt ist. Dies wird im Ingress zu Abs. 3 dadurch zum Ausdruck gebracht, das von ‘schützenswerten’ Bauten und Anlagen die Rede ist.“ Der damalige Bundesrat [REDACTED] führte im Nationalrat dazu wörtlich aus (vgl. Amtliches Bulletin des Nationalrates vom 1. Oktober 1997, S. 1869): „Entscheidend muss doch sein, (...), dass ein formell unter Schutz gestelltes Gebäude erst dann umgenutzt werden darf, wenn dessen materielle Schutzwürdigkeit im Rahmen eines Verfahrens von einer kantonalen Behörde ausdrücklich anerkannt worden ist.“

Der Kanton Graubünden hat mit Regierungsbeschluss vom 21. November 2000 gestützt auf Art. 36 Abs. 2 RPG eine Verordnung über die Umnutzung landwirtschaftlicher Wohnbauten und schützenswerter Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen (Umnutzungsverordnung, UVO) erlassen und gleichentags in Kraft gesetzt. Darin machte der Kanton von den in Art. 24d RPG vorgesehenen Umnutzungsmöglichkeiten (Wohnen bleibt Wohnen; vollständige Zweckänderung von als schützenswert anerkannten Bauten und Anlagen) Gebrauch.

In der Folge wurde Art. 24a Abs. 3 RPG revidiert. Der entsprechende Art. 24d Abs. 2 RPG lautet gemäss BG vom 23. März 2007 (in Kraft seit 1. September 2007): „Die vollständige Zweckänderung von als schützenswert anerkannten Bauten und Anlagen kann zugelassen werden, wenn:“ In der entsprechenden Botschaft vom 2. Dezember 2005 (2005-2459) wurde dazu vermerkt, dass die bisherige Kompetenznorm derart geändert werde, dass die Kantone nur noch aktiv werden müssen, wenn sie die Möglichkeit zu Zweckänderungen nicht zulassen wollen. Das Parlament äusserte sich in der Beratung nicht zu Art. 24d Abs. 2 RPG, sondern genehmigte die Bestimmung kommentarlos. Immerhin erwähnte im Ständerat Kommissionsmitglied [REDACTED], dass die Bestimmung nicht neu formuliert, sondern lediglich die Kompetenznorm umgekehrt worden sei (vgl. Protokoll des Ständerates vom 2. Oktober 2006, S. 812).

Dieser gesetzeshistorische Rückblick zeigt zusammenfassend, dass für die den Kantonen obliegende formelle Unterschutzstellung keine einheitlichen Qualitätskriterien bei der Auswahl der Bauten und Anlagen bestehen und dass die Unterschutzstellung deshalb lediglich eine *condicio sine qua non* für das Folgeverfahren darstellt. Erst in diesem Folgeverfahren ist die materielle Schutzwürdigkeit der Baute eingehend zu prüfen. Diese Zweiteilung des Verfahrens ist bereits deshalb angezeigt, da einerseits ein grosses öffentliches Interesse an einer möglichst liberalen Unterschutzstellungspraxis besteht und deshalb viele Bauten und Anlagen geschützt werden können und sollen, und andererseits zwischen der Unterschutzstellung und einer beabsichtigten Zweckänderung gestützt auf Art. 24d Abs. 2 RPG Jahrzehnte verstreichen können. Es wäre nicht sachgerecht, wenn die Unterschutzstellungsbehörde für sämtliche Gebäude (hier sind es bereits 21) im Detail die Schutzwürdigkeit im Hinblick auf ein mögliches Zweckänderungs- und Umbauvorhaben prüfen müsste, das unter Umständen erst Jahrzehnte später oder überhaupt nie eingereicht wird. Die aufwändige und einzelfallweise Prüfung muss deshalb vernünftigerweise im Folgeverfahren vorgenommen werden. Selbstverständlich wäre es jedoch nicht zulässig, wenn in einer beliebigen Gemeinde sämtliche nicht mehr benötigten Stallbauten unter Schutz gestellt würden. Gewisse Qualitätserfordernisse müssen die Bauten natürlich erfüllen. Das kann aber nicht so weit führen, dass künftig nur noch anerkannte Denkmäler von kantonaler und nationaler Bedeutung geschützt werden dürfen. Mit diesem Verständnis ist sichergestellt, dass die Praxis und Rechtsprechung eine schweizweit

einheitliche Umschreibung der als schützenswert anerkannten Bauten und Anlagen gemäss Art. 24d Abs. 2 RPG entwickeln können. Die berechtigten Anliegen des Natur- und Heimatschutzes werden mit diesem Vorgehen und Verständnis in keiner Art und Weise beschnitten. Dadurch ist eine fundierte und sachgerechte Beurteilung der materiellen Schutzwürdigkeit im Folgeverfahren im Gegenteil möglich, wobei den beschwerdeberechtigten Organisationen selbstverständlich sämtliche Mitwirkungs- und Rechtsmittelmöglichkeiten offen stehen.

2. Verfahren im Kanton Graubünden

Für die Unterschutzstellung von Bauten und Anlagen existieren im Kanton Graubünden die folgenden zwei unterschiedlichen Ansätze:

a) Einzelverfügung

Gestützt auf Art. 26 Abs. 1 des Gesetzes über den Natur- und Heimatschutz im Kanton Graubünden (KNHG) kann die Regierung schutzwürdige Objekte nach Anhören der Eigentümerinnen und Eigentümer sowie der Standortgemeinde unter kantonalen Denkmalschutz stellen und die hierzu erforderlichen Anordnungen treffen. Nach Abs. 2 der genannten Bestimmung sind die Unterschutzstellungen durch den Kanton im Grundbuch als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen anzumerken. Nach Art. 28 KNHG sind Eigentümerinnen und Eigentümer eines unter Schutz gestellten Objektes soweit zumutbar verpflichtet, dieses vor Beschädigung oder Verlust sowie vor Zerstörung zu bewahren und die erforderlichen Massnahmen zu seiner Instandhaltung zu ergreifen. Eine Mitwirkungsmöglichkeit der gesamtschweizerischen Organisationen ist bei diesem Vorgehen nicht vorgesehen.

b) Ortsplanung

Die zweite Möglichkeit einer Unterschutzstellung besteht darin, dass die Gemeinden Bauten gestützt auf ein kantonales Inventar (vgl. Art. 4 KNHG) oder eine kommunale Siedlungsanalyse Einzelbauten in ihren Generellen Gestaltungsplänen als geschützte Bauten festlegen (Art. 43 KRG). Alsdann werden die Pläne von der Regierung genehmigt und treten mit dem Genehmigungsbeschluss in Kraft (Art. 49 Abs. 1 KRG). Gestützt auf Art. 104 Abs. 2 KRG ist dabei ein Mitwirkungsrecht der beschwerdeberechtigten Organisationen ausdrücklich vorgesehen.

3. Bemerkungen zu den „Aclas“ in Zuoz

Im vorliegenden Generellen Gestaltungsplan (GGP) 1:5000 Aclas wurden 21 Aclas als „geschützte Aclas gemäss Art. 88^{bis} Baugesetz Zuoz“ festgesetzt. Nach Art. 88^{bis} Abs. 1 BauG erfolgte die Unterschutzstellung im Sinne von Art. 43 und 74 KRG, da die Aclas geschützte Bausubstanz und lagemässige Qualität aufweisen. Es gilt nachstehend zu prüfen, ob die 21 Aclas von derart besonderer künstlerischer, historischer, architektonischer oder landschaftsprägender Bedeutung sind (vgl. Art. 43 Abs. 1 KRG), dass eine Unterschutzstellung im GGP gerechtfertigt war.

Vorab gilt zu bemerken, dass die Regierung Genehmigungsbehörde und nicht etwa Planungsinstanz ist. Sie hat sich bei der Prüfung sachlich dort zurückzuhalten, wo es um lokale Anliegen geht, bei deren Wahrnehmung Ortskenntnis und örtliche Demokratie von Bedeutung sein sollen und bei denen keine wichtigen kantonalen oder eidgenössischen Interessen zur Debatte stehen (Art. 2 Abs. 3 RPG).

Die Schutzwürdigkeit an sich hat die Gemeinde Zuoz als Planungsbehörde anhand eines Inventars geprüft. Dieses führt mit Kurzbeschreibung und groben Plan- sowie Fotodokumentationen sämtliche 22 betroffenen Bauten auf. Die fachliche kulturhistorische Fundiertheit erlangt das Inventar, indem es sich weitgehend auf eine in der Zwischenzeit vergriffene Grundlage des Vereins für Bündner Kulturforschung (Maien-sässinventar Graubünden, Heft 12) Zuoz stützt. Natur-, Landschafts- und agrarhistorische Werte sind hingegen nicht Bestandteile des Inventars. Laut PMB weisen alle 21 (von 22) unter Schutz gestellten Bauten *„als Teil der Kulturlandschaft eine lagemässige Bedeutung auf.“* Die einzige nicht unter Schutz gestellte Baute, nämlich Inventarobjekt Nr. 266, wurde ausser Acht gelassen, weil sie *„weder eine lagemässige noch eine bauliche Qualität aufweist und in diesem Sinne wertlos ist.“* Die Begründung der Gemeinde für die Unterschutzstellung ist etwas knapp ausgefallen, weshalb sich nachfolgende ergänzende Erwägungen aufdrängen.

Bereits in ihrer Stellungnahme vom 12. Mai 2010 zur Vorprüfungsvorlage äusserte sich die Denkmalpflege grundsätzlich positiv zu einer Unterschutzstellung der Aclas. Wörtlich führte sie aus: „Mit dem Ziel, die in Zuoz in grösserer Zahl noch in originalem Zustand erhaltenen Aclas zu erhalten und insbesondere die bauliche Entwicklung in diesem sensiblen Bereich ausserhalb der Bauzone präziser zu lenken und zu

gestalten, kann sich die Denkmalpflege Graubünden mit dem Vorgehen sehr wohl identifizieren“. Das Gebiet oberhalb von Zuoz bildet wie erwähnt die einzige traditionelle Maiensässlandschaft im ganzen Oberengadin (abgesehen von den Maiensässgruppen in Sils i.E./Segl, die aber zur Bergeller Typologie gehören). Die landschaftsprägende Bedeutung der Aclas im Sinne von Art. 43 Abs. 1 KRG kann von der Regierung in Übereinstimmung mit der Fachmeinung der Denkmalpflege anerkannt werden, weshalb eine Unterschutzstellung im GGP zulässig war. Dabei durfte die Gemeinde Zuoz auch das Gebäude Nr. 272, das im Jahre 1940 wieder aufgebaut worden ist und welches wohl keine historische Bausubstanz mehr aufweist, unter Schutz stellen. Zwar entsprechen weder Typologie noch Gestaltung, Proportionen, Öffnungen und Materialisierung dieser Baute den historisch tradierten Zuozer Modellen. Immerhin ist die Acla aber lagemässig auf einem historischen Ort aufgebaut worden und hat deshalb sowie als Zeitzeugnis einer im 2. Weltkrieg erstellten Baute durchaus eine schutzwürdige Funktion im Sinne von Art. 43 Abs. 1 KRG. Allgemein gilt es zu beachten, dass die Schutzwürdigkeit von Bauten und Anlagen gestützt auf Art. 43 KRG praxisgemäss gestützt auf Grobinventare anerkannt und entsprechende Festlegungen in den Generellen Gestaltungsplänen genehmigt werden. Gestützt auf Art. 74 Abs. 2 KRG erfolgt die Festlegung der genauen Schutzziele und der angemessenen Erhaltungsanordnungen wie erwähnt erst im Baubewilligungsverfahren. Dazu sind weitere Grundlagen (Gebäudeinventar) und Abklärungen erforderlich. Diese Art von genereller Unterschutzstellung in der Nutzungsplanung und spezieller Beurteilung im Baubewilligungsverfahren erfordert, dass an die Schutzwürdigkeit im Nutzungsplanverfahren nicht allzu grosse Anforderungen gestellt werden dürfen. Dies führte in einem Fall in einer Oberengadiner Gemeinde dazu, dass eine in einem Generellen Gestaltungsplan unter Schutz gestellte Baute gestützt auf das im Baubewilligungsverfahren erarbeitete Gebäudeinventar resp. Detailuntersuchungen des Bauberaters derart neu beurteilt wurde, dass die Schutzwürdigkeit verneint werden musste. In einer Revision des GGP wurde die Schutzfestlegung deshalb wieder aufgehoben.

Eine Unterschutzstellung von Aclas gestützt auf Art. 43 KRG ist selbstverständlich auch dann zulässig, wenn aus heutiger Sicht keine BAB-Bewilligung gestützt auf Art. 24d Abs. 2 RPG zulässig ist. So können für die Inventarobjekte Nr. 270, 271 und 272 keine BAB-Bewilligungen für Zweckänderungen in Aussicht gestellt werden, be-

finden sich die Gebäude doch gemäss den rechtskräftigen Zonenplänen in der Gefahrenzone mit hoher Gefahr (GZ 1). Gemäss Art. 38 Abs. 2 lit. b KRG dürfen bestehende Bauten und Anlagen in den Gefahrenzonen 1, welche dem Aufenthalt von Menschen und Tieren dienen, nur erneuert werden. Nutzungsintensivierungen und Erweiterungen, auch innere im Sinne der „vollständigen Zweckänderung“ gestützt auf Art. 88^{bis} BauG, sind daher gestützt auf Art. 38 Abs. 2 KRG nicht zulässig. Schliesslich ist auf Art. 24d Abs. 3 lit. d und e RPG hinzuweisen, wonach für Bauvorhaben an geschützten Objekten höchstens eine geringfügige Erweiterung der bestehenden Erschliessung zulässig ist, und es dürfen keine überwiegenden Interessen entgegenstehen. Einzelne Aclas liegen am Rande von Inventarobjekten, und teilweise führen bestehende Erschliessungsstrassen und -wege durch solche (z.B. Trockenwiesen und -weiden „Quedras“ von nationaler Bedeutung [TWW-Nr. 9878] und Flachmoor „Muntatsch“ von regionaler Bedeutung [Fm-Nr. 672]), weshalb bei allfälligen Baugesuchen (insbesondere beim Ausbau von Zufahrtsstrassen und -wegen) eine eingehende Prüfung auf negative Auswirkungen auf diese Schutzobjekte erforderlich sein wird.

Im Übrigen gibt der Generelle Gestaltungsplan 1:5000 Aclas vom 11. November 2009 zu keinen weiteren Bemerkungen Anlass; er kann genehmigt werden.

F.

Stellungnahmen der Umweltschutzorganisationen

Gemäss Art. 104 Abs. 2 KRG müssen die beschwerdeberechtigten Umweltorganisationen im Nutzungsplanungsverfahren nicht mehr förmlich Planungsbeschwerde an die Regierung erheben, um die Möglichkeit des Weiterzuges des regierungsrätlichen Genehmigungsbeschlusses an die Gerichte (Verwaltungsgericht, Bundesgericht) nicht zu verwirken. Es genügt, wenn sie sich während der in Art. 48 Abs. 4 KRG geregelten Beschwerdeauflage beim ARE anmelden und danach innert einer von der Fachstelle gesetzten Frist eine Stellungnahme einreichen. Von dieser Möglichkeit haben im vorliegenden Fall die Stiftung Landschaftsschutz Schweiz sowie die Pro Natura Graubünden und der WWF Graubünden Gebrauch gemacht. Diese Umwelt-

organisationen haben sich damit das Recht gewahrt, gegen den Genehmigungsbeschluss allenfalls an das Verwaltungsgericht zu rekurrieren.

Zudem reichten auch die Stiftung Terrafina Oberengadin sowie der Heimatschutz Sektion Engadin und Südtäler je eine Stellungnahme ein. Zu diesen drängen sich spezielle formelle Bemerkungen auf.

1. Stellungnahme der Stiftung Terrafina Oberengadin

Mit ihrer Stellungnahme vom 15. März 2010 beantragt die Stiftung Terrafina Oberengadin die Ablehnung oder die Rückweisung der Revisionsvorlage.

Die Stiftung Terrafina ist keine beschwerdeberechtigte Organisation gemäss Art. 12 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG). Sie ist im Anhang der Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen (VBO) denn auch nicht aufgeführt. Auf ihre Stellungnahme wird daher nicht eingegangen.

2. Stellungnahme der Stiftung Landschaftsschutz Schweiz

Mit ihrer Stellungnahme vom 16. März 2010 beantragt die Stiftung Landschaftsschutz Schweiz (SL) die Ablehnung oder zumindest die Rückweisung der Revisionsvorlage. Zur Begründung führt die SL im Wesentlichen aus, im GGP seien auch bloss „erhaltenswerte“ Gebäude bezeichnet worden, weshalb eher eine Landschaft mit landschaftsprägenden Bauten gemäss Art. 39 RPV hätte ausgeschieden werden müssen. Vorliegend sollen auch reine Ökonomiebauten zweckentfremdet werden, obwohl sich diese dazu nicht eignen, ansonsten die Authentizität zerstört würde. Mit der Umnutzung müssten die Aclas im Übrigen der Zweitwohnungskontingentierung unterstellt werden. Eine Zweckänderung von heute noch landwirtschaftlich genutzten Gebäuden sei widerrechtlich. Mit der Umnutzungsmöglichkeit von 20 Aclas (recte 21) werde das Gebot der Trennung vom Bau- zum Nichtbaugebiet verletzt. Die in der Gefahrenzone 1 gelegenen Bauten seien schliesslich vom Plan auszuklammern, da für sie keine Nutzungsintensivierung zulässig sei.

Die Gemeinde Zuoz beantragt in ihrer Vernehmlassung vom 16. August 2010 die Fortführung der OP-Revision, d.h. der Stellungnahme der SL sei keine Folge zu leis-

ten. Zur Begründung führt die Gemeinde im Wesentlichen aus, im vorliegenden Verfahren gehe es lediglich um die Festlegung der Grundordnung und nicht um die Erteilung von Baubewilligungen nach Art. 24d Abs. 2 und 3 RPG. Baubewilligungen würden in einem späteren Verfahren geprüft. Dort würden dann die Voraussetzungen im BAB-Verfahren im Detail untersucht, wobei sämtliche Rechtsmittel und Mitsprachemöglichkeiten wieder offen stünden. Um die baukulturbeschichtlich und auch landschaftlich bedeutende Bausubstanz der ehemaligen Maiensässgebäude in ihrer Substanz dauerhaft erhalten zu können, d.h. einen mangelhaften Unterhalt und letztlich den Verfall der Bauten zu verhindern, habe die Gemeinde von dem in Art. 24d Abs. 2 und 3 RPG statuierten Möglichkeit Gebrauch gemacht und dies in der Grundordnung umgesetzt. Der Erhalt der schützenswerten Aclas entspreche einem sehr hohen öffentlichen Interesse.

Die Regierung hat vorne ausführlich dargelegt, dass mit der vorliegenden Unterschutzstellung im GGP erst die formelle Schutzwürdigkeit festgestellt werde. Ob auch eine materielle Schutzwürdigkeit, also eine „anerkannt schutzwürdige Baute“ im Einzelfall vorliegt, muss in einem allfälligen Folgeverfahren (Baubewilligungsverfahren und BAB-Verfahren) beurteilt werden. Diese Zweigleisigkeit der Verfahren hat für die SL den Vorteil, dass sie erst gestützt auf ein allfälliges BAB-Gesuch hin ihre Mitwirkungsrechte geltend machen muss und sich über ein konkretes Vorhaben äussern kann. Im Übrigen kann auf die vorstehenden Ausführungen sowie die Vernehmlassung der Gemeinde verwiesen werden. Betreffend die Zweitwohnungsproblematik ist festzuhalten, dass die Anwendung der entsprechenden Erlasse erst im Folgeverfahren (BAB-Verfahren) geprüft werden muss. Bereits an dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass im Rahmen der Folgeverfahren selbstverständlich das gestützt auf Art. 75b BV (neue Verfassungsnorm über Zweitwohnungen) erlassene Ausführungsrecht zu beachten sein wird. Die vom Bundesrat am 22. August 2012 erlassene Übergangsverordnung über Zweitwohnungen sieht in Art. 5 lediglich Ausnahmen für landschaftsprägende Bauten nach Art. 39 Abs. 2 und 3 RPV und nicht auch Ausnahmen für geschützte Bauten nach Art. 24d RPG vor.

3. Stellungnahme des Heimatschutzes Engadin und Südtäler

Mit seiner Stellungnahme vom 18. März 2010 beantragt der Heimatschutz Sektion Engadin und Südtäler die Rückweisung der Revisionsvorlage.

Die Gemeinde Zuoz beantragt in ihrer Vernehmlassung vom 16. August 2010, die Stellungnahme des Heimatschutzes Sektion Engadin und Südtäler sei aus dem Recht zu weisen, denn das Beschwerderecht stehe nur gesamtschweizerisch tätigen Organisationen zu.

Gemäss Art. 12 Abs. 5 NHG können die Organisationen ihre rechtlich selbständigen kantonalen und überkantonalen Unterorganisationen für deren örtliches Tätigkeitsgebiet generell zur Erhebung von Einsprachen und im Einzelfall zur Erhebung von Beschwerden ermächtigen. Mit der Wortfolge „kantonalen und überkantonalen Unterorganisationen“ wollte der Gesetzgeber die Zulässigkeit der Beschwerdebefugnis der Sektionen bewusst einschränken. Nicht jede regionale oder gar kommunale Sektion ist beschwerdeberechtigt, sondern eben nur die kantonalen Sektionen. In Graubünden ist das der Heimatschutz Graubünden, der in der Vergangenheit von seinem Beschwerderecht denn auch schon Gebrauch gemacht hat (BGE 136 II 214 i.S. Bergrestaurant auf dem Gipfelplateau des Weissorns, Gemeinden Arosa und Tschierschen). Beim Heimatschutz Sektion Engadin und Südtäler handelt es sich offensichtlich nicht um eine kantonale oder gar überkantonale Sektion des Schweizerischen Heimatschutzes (SHS). Auf die Stellungnahme ist folglich nicht einzutreten.

4. Stellungnahme der Pro Natura Graubünden und des WWF Graubünden

Mit ihrer gemeinsamen Stellungnahme vom 8. April 2010 beantragen Pro Natura Graubünden und WWF Graubünden die Ablehnung der Revisionsvorlage und die Prüfung, ob das Gebiet allenfalls als Kulturlandschaft mit landschaftsprägenden Bauten in den Richtplan aufgenommen werden könnte. Eventualiter sei die Beurteilung der Schutzwürdigkeit zu wiederholen, das Bestehen der landwirtschaftlichen Nutzung zu belegen und auf die Unterschutzstellung der nicht schützenswerten, der landwirtschaftlich genutzten und der in der Gefahrenzone 1 liegende Bauten zu verzichten. Im Wesentlichen sind Pro Natura Graubünden und WWF Graubünden der Meinung, dass das Instrument der Unterschutzstellung nach Art. 39 Abs. 2 und 3 RPV und die entsprechende Umsetzung des Richtplanvorhabens „Schützenswerte Kulturland-

schaften mit landschaftsprägenden Bauten“ (RIP2000) der besonderen Situation in Zuoz besser entsprechen und somit dienen könnten. Vor allem befürchten sie, dass die Revision landschaftsschädliche Eingriffe generell zulasse und durch die Anlegung von Erschliessungsanlagen nahegelegene Biotope, insbesondere Trockenwiesen sowie ein Flachmoor, beeinträchtigt würden. Bemängelt wird, dass die landwirtschaftlichen Interessen vernachlässigt würden, die tatsächliche Schutzwürdigkeit der Bauten zu grob geprüft worden sei, die Planbeständigkeit verletzt sei und die Folgen der durch die Revision zugelassenen Umnutzungen schwer abschätzbar seien.

Die Gemeinde Zuoz beantragt in ihrer Vernehmlassung vom 16. August 2010, die Stellungnahme der Pro Natura Graubünden und des WWF Graubünden sei aus dem Recht zu weisen, denn das Beschwerderecht stehe nur gesamtschweizerisch tätigen Organisationen zu. Materiell würde sich ein regionaler Richtplan für eine Kulturlandschaft nicht rechtfertigen, da nur ein eng begrenztes Gebiet betroffen sei. Grosse bauliche Eingriffe seien bereits von Gesetzes wegen ausgeschlossen. Zudem müsse über konkrete Umbauprojekte nicht vorliegend, sondern erst im BAB-Verfahren befunden werden. Eine Verbesserung der Zufahrten sei nicht notwendig, da sämtliche Aclas bereits heute erschlossen seien. Die Aussage, wonach die umgebende Landschaft künftig nicht mehr genutzt werden könnte, treffe nicht zu. Diese werde vielmehr auch weiterhin landwirtschaftlich genutzt, sei es als Weide- oder als Wiesland. Mit der Unterschutzstellung der Aclas werde erreicht, dass die ganze Kulturlandschaft mit den landschaftsprägenden Bauten erhalten und das Landschafts- und Ortsbild bestmöglichst geschont werde.

Gemäss Art. 12 Abs. 5 NHG können die Organisationen wie erwähnt ihre rechtlich selbständigen kantonalen und überkantonalen Unterorganisationen für deren örtliches Tätigkeitsgebiet generell zur Erhebung von Einsprachen und im Einzelfall zur Erhebung von Beschwerden ermächtigen. Gemäss Art. 3 Abs. 1 lit. f der Statuten der Pro Natura Graubünden vom 20. April 2008 (am 23. August 2008 vom Delegiertenrat von Pro Natura – Schweizerischer Bund für Naturschutz genehmigt) überprüft diese Eingriffe in die Landschaft und bekämpft solche gegebenenfalls durch Ausübung des Beschwerderechts. In den Statuten des WWF Graubünden vom 10. Mai 2005 ist in Kapitel 4 Ziff. 3 geregelt, dass die Sektion im Namen und im Auftrag des WWF Schweiz auf kantonomer und kommunaler Ebene rechtliche und politische Mittel er-

greifen. Es ist somit festzustellen, dass die kantonalen Sektionen der Pro Natura und des WWF im Mitwirkungsverfahren gemäss Art. 104 Abs. 2 KRG eine Stellungnahme einreichen durften, womit deren Beschwerdeberechtigung gewahrt wird.

Materiell hat die Regierung vorne ausführlich dargelegt, dass mit der vorliegenden Unterschutzstellung im GGP erst die formelle Schutzwürdigkeit festgestellt wird. Ob auch eine materielle Schutzwürdigkeit, also eine „anerkannt schutzwürdige Baute“ für die einzelnen Bauten vorliegt, muss in einem allfälligen Folgeverfahren (Baubewilligungs- und BAB-Verfahren) beurteilt werden. Diese Zweigleisigkeit der Verfahren hat auch für die Pro Natura Graubünden und den WWF Graubünden den Vorteil, dass sie erst gestützt auf ein allfälliges BAB-Gesuch ihre Mitwirkungsrechte geltend machen und sich konkret erst bei einem konkreten Vorhaben äussern müssen. Eine Verletzung der Planbeständigkeit liegt offensichtlich nicht vor, wird doch mit der vorliegenden Sondernutzungsplanung erstmals über die Aclas nutzungsplanerisch befunden. Im Übrigen kann auf die vorstehenden Ausführungen sowie die Vernehmlassung der Gemeinde verwiesen werden.

5. Zusammenfassung

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die vorliegende Vorlage sowohl mit der Raumplanungsgesetzgebung und dem kantonalen Richtplan als auch mit der Gesetzgebung im Bereiche des Umwelt-, Natur-, Landschafts- und Heimatschutzes vereinbar ist. Die von den Umweltorganisationen geäusserten Bedenken müssen in einem allfälligen Folgeverfahren (BAB-Verfahren) eingehend geprüft werden. Wird z.B. für eine Acla kein BAB-Gesuch gestützt auf Art. 24d Abs. 2 RPG eingereicht, so bleibt es bei der formellen Unterschutzstellung. Andernfalls muss in einer anfechtbaren BAB-Verfügung über die materielle Schutzwürdigkeit befunden werden. Für die Organisationen ist dieses Vorgehen wie erwähnt vorteilhaft. Die Stellungnahmen der Umweltorganisationen können nicht zu einer Nichtgenehmigung der Vorlage führen. Sollte sich bei der materiellen Prüfung der Schutzwürdigkeit zeigen, dass der gewählte Weg nicht zielführend ist, so kann die Gemeinde/Region noch immer den Ansatz über landschaftsprägend geschützte Bauten gemäss Art. 39 Abs. 2 RPV prüfen.

Gestützt auf Art. 49 KRG

beschliesst die Regierung:

1. Die am 11. November 2009 beschlossene **Teilrevision des Baugesetzes** (Art. 88^{bis}) wird im Sinne der Erwägungen mit folgendem Vorbehalt genehmigt:
 - Die Wortfolge in Art. 88bis BauG „eine vollumfängliche Zweckänderung des bestehenden Volumens ist im Rahmen von Art. 24d Abs. 2 RPG zulässig“ wird von der Genehmigung ausgenommen und zur Überarbeitung an die Gemeinde zurückgewiesen.
2. Der **Generelle Gestaltungsplan 1:5000 Aclas** vom 11. November 2009 wird im Sinne der Erwägungen mit folgender Feststellung und folgenden Hinweisen genehmigt:
 - a) Die materielle Schutzwürdigkeit der einzelnen Aclas, welche für die Erteilung einer Bewilligung nach Art. 24d Abs. 2 lit. a RPG gegeben sein muss, wird erst im Zuge von konkreten BAB-Gesuchen beurteilt. Die vorliegende Genehmigung des Generellen Gestaltungsplanes erfolgt in diesem Sinne ohne jegliches Präjudiz für die Bewilligung allfälliger vollständiger Zweckänderungen gemäss Art. 24d Abs. 2 RPG.
 - b) Die Gemeinde Zuoz wird darauf hingewiesen, dass die Aclas Nr. 270, 271 und 272 in der Gefahrenzone 1 liegen, so dass für diese gemäss Art. 38 KRG keine Bewilligungen für Erweiterungen erteilt werden können.
 - c) Die Gemeinde Zuoz wird darauf hingewiesen, dass bei BAB-Gesuchen für Aclas im Bereich von Inventarobjekten eine eingehende Prüfung auf negative Auswirkungen auf diese Schutzobjekte erforderlich ist.
3. Die Planungsbeschwerde wird in einem separaten Regierungsbeschluss behandelt.
4. Der Gemeindevorstand Zuoz wird angewiesen, den wesentlichen Inhalt des Dispositives des vorliegenden Genehmigungsbeschlusses öffentlich bekannt zu

5. Für direkte Adressaten des vorliegenden Beschlusses beginnt die 30-tägige Beschwerdefrist an das Verwaltungsgericht bereits ab dem Zeitpunkt der Eröffnung des vorliegenden Beschlusses.
6. Soweit für die Verwirklichung der Planung Bewilligungen irgendwelcher Art notwendig sind, bleibt der Bewilligungsentscheid der zuständigen Behörde oder Amtsstelle vorbehalten.
7. Das Amt für Raumentwicklung (ARE) wird beauftragt, die aufgrund dieses Beschlusses nötigen Kennzeichnungen in den eingereichten graphischen Auszügen vorzunehmen.
8. Der Gemeindevorstand Zuoz sorgt für die Nachführung der digitalen Daten nach den Vorgaben des ARE.
9. Für das Genehmigungsverfahren werden keine Kosten erhoben.
10. Mitteilung an:

1. [REDACTED]
 2. [REDACTED]
 3. [REDACTED]
 4. [REDACTED]
 5. [REDACTED]
 6. [REDACTED]
 7. [REDACTED]
 8. [REDACTED]
 9. [REDACTED]
 10. [REDACTED]

[REDACTED]



Namens der Regierung

Die Präsidentin:

B. Janom Steiner

Barbara Janom Steiner

Der Kanzleidirektor:

Dr. C. Riesen

Dr. C. Riesen