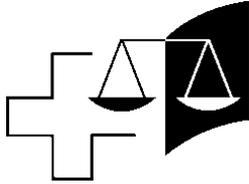


Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal



**1C 315/2022**

**Urteil vom 10. November 2023**

### **I. öffentlich-rechtliche Abteilung**

Besetzung  
Bundesrichter Kneubühler, Präsident,  
Bundesrichter Chaix, Haag,  
Gerichtsschreiberin Gerber.

Verfahrensbeteiligte  
Gemeinde Albula/Alvra,  
Beschwerdeführerin,  
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Reto Crameri,

*gegen*

1. Stiftung Landschaftsschutz Schweiz,  
2. Mountain Wilderness Schweiz,  
Beschwerdegegnerinnen,  
beide vertreten durch Rechtsanwalt Reto Nigg,

Regierung des Kantons Graubünden, Graues Haus,  
Reichsgasse 35, Postfach, 7001 Chur,  
vertreten durch das Departement für Volkswirtschaft und Soziales Graubünden, Ringstrasse 10, 7001 Chur.

Gegenstand  
Teilrevision Ortsplanung und Rodungsbewilligung,

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden, 5. Kammer, vom 9. März 2022 (R 20 62).

### **Sachverhalt:**

#### **A.**

In der Gemeinde Albula/Alvra (Fraktion Alvaschein) führen drei Brücken über die Schinschlucht: Die im Jahr 1868 vollendete Steinbogenbrücke (Soliserbrücke; Punt da Solis), das Solisviadukt der Rhätischen Bahn und die Strassenbrücke der Nationalstrasse N29. Die Soliserbrücke und die darüber führende Schinstrasse sind im Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz (IVS) als Objekte von nationaler Bedeutung mit viel Substanz eingetragen ("Pont da Solas"; GR 25.5.1). Das Solisviadukt ist Teil des UNESCO-Welterbe-Objekts "Rhätische Bahn in der Landschaft Albula/Bernina".

## **B.**

Verschiedene Initianten lancierten das Projekt "Aventura Alvra" mit der Idee, am Standort der Soliserbrücke einen Erlebnisweg (Rundgang) mit touristischer Mantelnutzung (Restaurationsmöglichkeiten, Besucherzentrum, Rast- und Parkplätzen) zu realisieren. Zwei Hängeseilbrücken (mit einer Länge von 120 m bzw. 240 m) sollen in der Schinschlucht zu einer noch zu erstellenden Kaverne in der gegenüberliegenden, senkrechten Felswand führen. Die Gemeinde Albula/Alvra initiierte die für das Projekt erforderliche Teilrevision der Ortsplanung (Zonenplan 1:2000 Hängebrücke Solis, Genereller Erschliessungsplan 1:2000 Hängebrücke Solis, Baugesetz der ehemaligen Gemeinde Alvaschein Art. 7, Art. 10 und Art. 21a). Die Bevölkerung stimmte der Teilrevision an der Gemeindeversammlung vom 19. Juli 2019 zu.

## **C.**

Die Gemeinde reichte die verabschiedeten Planungsmittel zusammen mit einem Rodungsgesuch für 650 m<sup>2</sup> Wald im Bereich der Brückenköpfe und der ersten Meter der Hängeseilbrücken der Regierung des Kantons Graubünden zur Bewilligung ein. Die Umweltorganisationen Pro Natura, WWF Schweiz, Stiftung Landschaftsschutz Schweiz und Mountain Wilderness Schweiz reichten gemeinsam Einwendungen gegen die Nutzungsplanung und eine Einsprache gegen das Rodungsgesuch ein. Mit Beschluss vom 5. Mai 2020 genehmigte die Regierung des Kantons Graubünden die Nutzungsplanung und erteilte gleichzeitig die Bewilligung zur Rodung von Wald für die Realisierung der zwei Hängebrücken, je unter Bedingungen und Auflagen.

## **D.**

Dagegen erhoben die Stiftung Landschaftsschutz Schweiz und die Mountain Wilderness Schweiz am 8. Juni 2020 Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden. Dieses hiess die Beschwerde am 9. März 2022 gut und hob den angefochtenen Regierungsbeschluss vom 5. Mai 2020 betreffend Teilrevision der Ortsplanung und Rodungsbewilligung auf.

## **E.**

Dagegen hat die Gemeinde Albula/Alvra am 23. Mai 2022 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht erhoben. Sie beantragt, der verwaltungsgerichtliche Entscheid sei aufzuheben. Eventualiter sei die Sache an die Regierung des Kantons Graubünden, subeventualiter an die Gemeinde, zurückzuweisen, zwecks Abklärung des Sachverhalts und/oder zur Neuentscheidung im Sinne der Erwägungen.

## **F.**

Die Bündner Regierung beantragt Gutheissung der Beschwerde. Die Stiftung Landschaftsschutz Schweiz und Mountain Wilderness Schweiz (nachfolgend: Beschwerdegegnerinnen) sowie das Verwaltungsgericht schliessen auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden könne. Das Bundesamt für Kultur (BAK) und das Bundesamt für Strassen (ASTRA) beantragen, die Beschwerde sei abzuweisen und der angefochtene Entscheid zu bestätigen. Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) äussert sich zu den Rügen im Bereich Gewässer- und Landschaftsschutz sowie Wald, ohne einen Antrag zu stellen.

## **G.**

Mit Replik vom 10. Juli 2023 hält die Beschwerdeführerin an ihren Anträgen und Vorbringen fest und beantragt die Durchführung eines Augenscheins. Es wurde keine Duplik eingereicht.

## **Erwägungen:**

### **1.**

Gegen den kantonal letztinstanzlichen Entscheid 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.

## 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.

## 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).

**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.

## 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).

**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 Amts 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.

**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.

**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.

**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.

**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 (Erlebnissrundgang) handle, sei fraglich, ob es sich um eine Anlage im öffentlichen Interesse i.S.v. Art. 41c Abs. 1 GSchV handle.

**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 verschwinden, und mikroklimatische Einflüsse dahinfliehen. 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 gesetzsistematischer 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).

**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).

## **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.

**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.

**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.

**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).

**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.

**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 (talauwärts) 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 ungeschmälerte 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, ungeschmälert erhalten werden müsse, sondern die ungeschmälerte 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 dienen ausschliesslich touristischen Zwecken und weisen 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.

**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 Alva" 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 Alva" 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.

**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.

**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.

## **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 Zurückweisung der Sache an die Regierung zwecks Einholung eines Gutachtens obsiegt hätten.

## **Demnach erkennt das Bundesgericht:**

### **1.**

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Der Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden vom 9. März 2022 wird in Disp.-Ziff. 1 dahin ergänzt, dass die Sache zur Einholung eines Gutachtens gemäss Art. 7 NHG und anschliessendem neuem Entscheid an die Regierung des Kantons Graubünden zurückgewiesen wird. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

### **2.**

Die Gerichtskosten von insgesamt Fr. 1'000.-- werden den Beschwerdegegnerinnen auferlegt.

### **3.**

Die Gemeinde Albula/Alvra hat die Beschwerdegegnerinnen für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 2'500.-- zu entschädigen.

### **4.**

Dieses Urteil wird den Parteien, der Regierung und dem Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, 5. Kammer, dem Bundesamt für Umwelt, dem Bundesamt für Kultur und dem Bundesamt für Strassen schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 10. November 2023

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung  
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Kneubühler

Die Gerichtsschreiberin: Gerber