

Entwicklung und Schutz von Ortsbildern

Wegleitung Gesamtkonzept
über das Ortsbild und Gene-
reller Gestaltungsplan.

September 2021

Amt für Raumentwicklung
Uffizi per il svilup dal territori
Ufficio per lo sviluppo del territorio

Denkmalpflege
Tgira da monuments
Servizio monumenti



Impressum

Herausgeber

Amt für Raumentwicklung Graubünden (ARE-GR)
Ringstrasse 10, 7000 Chur
Tel. 081 257 23 23
info@are.gr.ch

Denkmalpflege Graubünden (DPG)
Loëstrasse 14, 7001 Chur
Tel. 081 257 27 92
info@dpg.gr.ch

Projektleitung und Schlussbearbeitung

Linus Wild, ARE-GR
Ralf Petter, ARE-GR

Bearbeitung Kap. 1, 2 & 4 in erster Phase

BauSatz GmbH
Philipp Maurer
Ankerstrasse 3
8004 Zürich

Begleitgruppe

Simon Berger, DPG
Gierina Cathomas, DPG
Anna Tina Flepp, DPG
Richard Atzmüller, ARE-GR
Alberto Ruggia, ARE-GR
Beat Sonder, ARE-GR

Gestaltung/Fotos

Markus Bär, ARE-GR
Titelblatt - Comet Photoshopping GmbH, Dieter Enz
Fotos Abb. 13, 14, 18, 19, 20, 22: Esther Casanova Raumplanung GmbH, Chur
Abb. 15 Philipp Maurer

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
1.1	Identität und Qualität im Fokus	1
1.2	Zielsetzung und Adressaten der Wegleitung	1
2	Grundlagen	2
2.1	Bundesinventar ISOS	2
2.2	Inventar der Denkmalpflege	6
3	Gesamtkonzept über das Ortsbild (GKOB)	9
3.1	Zielsetzung	9
3.2	Erarbeitung des GKOB	11
3.3	Abstimmung GKOB und kommunales räumliches Leitbild (KRL)	17
4	Umsetzung in die Ortsplanung	18
4.1	Übersicht	18
4.2	Genereller Gestaltungsplan (GGP)	20
4.3	Qualitätsfördernde Instrumente	29
4.4	Weitere Inhalte des Generellen Gestaltungsplans	31
4.5	Gesamtwirkung der einzelnen Massnahmen zählt	31
5	Linkverzeichnis	32

1 Einleitung

1.1 Identität und Qualität im Fokus

Ortsbilder sind unverwechselbar und geben dem Ort eine Identität. Diese Identität gilt es bei der baulichen Entwicklung des Siedlungsgebietes zu ergründen und zu pflegen, denn sie trägt viel zum gesellschaftlichen Zusammenhalt und zur Lebensqualität unserer Siedlungen und zum «Heimatgefühl» bei. Ortsbilder, oder richtiger: die Baukultur ist dadurch auch ein wichtiger Standortfaktor, nicht nur für den Tourismus. Eine hohe Lebensqualität zieht auch potenzielle Arbeitskräfte an oder Unternehmungen, die ihren Angestellten ein attraktives Wohnumfeld bieten wollen.

Ortsbilder verändern sich ständig. Sie folgen dem gesellschaftlichen sowie dem wirtschaftlichen Wandel und werden den veränderten Lebensbedingungen angepasst. Für den Erhalt oder die Verbesserung der Lebensqualität ist es daher nötig, die bauliche Entwicklung des Ortes auf die bestehenden Qualitäten abzustimmen.

Ortsbilder setzen sich aus vielen einzelnen Objekten zusammen, welche meist über einen längeren Zeitraum erstellt wurden und dem Ort ein ganz bestimmtes, individuelles Gepräge geben. Einzelne Bauten können denkmalgeschützt sein, andere haben eine Bedeutung, weil sie beispielsweise eine besondere Stellung einnehmen, eine wichtige Nutzung beinhalten oder einen Platz begrenzen. Die Besonderheit eines Ortsbildes ist eng verknüpft mit seiner Gestalt und seiner Wahrnehmung.

Nahezu alle Bauten sind über öffentliche Anlagen erschlossen. Diese Öffentlichkeit und die Sichtbarkeit der Gebäude sind seit Jahrhunderten verbunden mit Gestaltungsaspekten.

Bauten, Anlagen und Aussenräume sollen sich ganz allgemein harmonisch in das Siedlungs- und Landschaftsbild einfügen. Um die gestalterische Qualität von besonderen Gebäuden, Plätzen, Gärten oder Strassenzügen zu erhalten oder neu zu schaffen, können mit der Gestaltungsplanung verbindliche Regelungen getroffen werden. Auf diese Weise lässt sich Qualität bei der räumlichen Entwicklung sichern.

1.2 Zielsetzung und Adressaten der Wegleitung

Die letzte Teilrevision des Raumplanungsgesetzes 2014 (RPG 1) setzte einen Schwerpunkt bei der Siedlungsentwicklung nach innen. Die Kantone und die Gemeinden haben den Auftrag, diese Entwicklung zu fördern, unter Wahrung der angemessenen Wohnqualität ([Art. 1 Abs. 2 lit a^{bis} RPG](#)). Gleichzeitig hat in den vergangenen Jahren der sorgfältige Umgang mit schützenswerten Ortsbildern durch die Rechtsprechung mehr Gewicht erhalten. Die beiden Trends können sich widersprechen, müssen es aber nicht. Es gilt vielmehr die Innenentwicklung so zu lenken, dass die Qualität eines Ortsbildes mit der künftigen baulichen Entwicklung gesichert wird. Eine gute Gestaltung des Siedlungsgebietes zählt unbestritten zu den positiven, weichen Standortfaktoren. Kurz: Baukultur wird immer wichtiger.

Diese Wegleitung richtet sich an Gemeinden, Behördenmitglieder, Planungsfachleute und andere Interessierte. Sie erläutert Grundlagen, Vorgehensweisen und wie die planerischen Instrumente, insbesondere der Generelle Gestaltungsplan (GGP) genutzt werden können.

2 Grundlagen

2.1 Bundesinventar ISOS

Rechtsgrundlage und Entstehung

Grundlage für das Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) ist Art. 5 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG) sowie die ISOS-Verordnung (VISOS). Gleichwertig neben dem ISOS ist hier auch das Inventar der historischen Verkehrswege (IVS). Das ISOS erbringt dank der schweizweit einheitlichen Aufnahmemethode vergleichbare Ortsbildaufnahmen. Wenn sich das Siedlungsgebiet einer Gemeinde aus mehreren Fraktionen zusammensetzt, kann die Gemeinde gegebenenfalls über mehrere Ortsbilder von nationaler Bedeutung verfügen. Das Inventar umfasst dabei auch unbebaute Ortsteile im Übergang zwischen Siedlung und Landschaft.

Das ISOS wird federführend durch das Bundesamt für Kultur (BAK) erstellt. Für den Kanton Graubünden geschah dies in den 1980/90er-Jahren. Das ISOS für Graubünden wird seit 2017 in vier Tranchen bis voraussichtlich 2023 aktualisiert. Aufgrund des starken Siedlungswachstums seit der Mitte des 20. Jahrhunderts sind oft nur Teile der Siedlungsfläche vom Inventar mit ausdrücklichen Erhaltungszielen erfasst. Einzelne Ortsbilder präsentieren sich seit der ISOS-Erarbeitung nahezu unverändert, andere wiederum weisen beachtliche Veränderungen und auch Beeinträchtigungen auf.

Methode und Inhalte des ISOS

Mit der 2017 begonnenen Aktualisierung des ISOS wird auch eine angepasste Methode angewandt, die in diesem Abschnitt erläutert wird. Das BAK hat in zwei Dokumenten die wesentlichen Informationen zur Methodik und Darstellung des ISOS zusammengefasst: In den Weisungen über das ISOS und in den Erläuterungen zum ISOS.

Jede Inventaraufnahme besteht aus einer Karte und einem Textteil. Die Karte enthält die Ortsbildteile mit ihrem jeweiligen Erhaltungsziel, prägende Elemente und Hinweise sowie die Bezeichnung sensibler Bereiche. Der Textteil ergänzt die Karte mit Ausführungen zur Entwicklungsgeschichte des Ortes als Ganzes und seiner Teilgebiete, der Bewertung des Ortsbildes und Empfehlungen. Den Erhaltungszielen kommt in den konzeptionellen und planerischen Überlegungen hinsichtlich der künftigen Ortsbildentwicklung eine grosse Bedeutung zu.

Wirkung

Die Rechtsprechung des Bundesgerichtes der vergangenen Jahre hat klargestellt, dass das ISOS nicht nur vom Bund, sondern auch von den Kantonen und Gemeinden bei ihren raumwirksamen Tätigkeiten zu berücksichtigen ist (vgl. [Rüti-Entscheidung](#)). Das ISOS steht auf der Stufe der raumplanerischen Grundlage. Es ist keine behördenverbindliche Planung, sondern eine Arbeitsgrundlage – man könnte auch sagen: es ist eine kostenlose ortsbauliche Analyse. Das Inventar trifft keine direkten Unterschutzstellungen und schliesst Veränderungen nicht aus.

Wenn ein Planungssperimeter vom ISOS erfasst ist, bedeutet dies für die Planungsbehörden, dass das ISOS berücksichtigt werden muss. Idealerweise werden die vom ISOS formulierten Ziele aufgegriffen und die Planung ist mit ihnen in Einklang. Sollte das nicht möglich sein, muss eine Interessenabwägung zwischen den Erhaltungszielen des ISOS und den Planungszielen durchgeführt werden. Dafür gibt das ISOS bereits eine Gewichtung des Ortsbildschutzes vor. So werden aktuell die Ortsbilder nach ihrer Bedeutung unterschieden: national, regional oder lokal. Diese Unterscheidung fällt aber mit der Aktualisierung seit 2017 weg; neu werden nur mehr national bedeutende Ortsbilder erfasst. Weiterhin werden aber die Erhaltungsziele der einzelnen Ortsbildteile in drei Stufen unterteilt:

- A: Erhalt der Substanz = Verbot von Abbrüchen und Neubauten.
- B: Erhalt der Struktur; lässt Abbrüche in Ausnahmen zu und verlangt sorgfältiges Einfügen von Neubauten.
- C: Erhalt des Charakters, fordert von Neubauten sorgfältig eingefügt zu werden.

Analog werden für Freiflächen die Erhaltungsziele a (Freihaltung von Bebauung) und b (Gestaltungsvorschriften für Neubauten) definiert.

Kantonale und kommunale Aufgaben

Bevor die Interessenabwägung durchgeführt werden kann, muss geklärt werden, ob die Planung Bundesaufgaben betrifft. Sollte dies so sein, gelten nämlich strengere «Spielregeln» als bei kantonalen oder kommunalen Aufgaben. So ist bei den beiden letztgenannten Aufgaben eine gewöhnliche Abwägung im Sinne des Art. 3 RPV möglich.

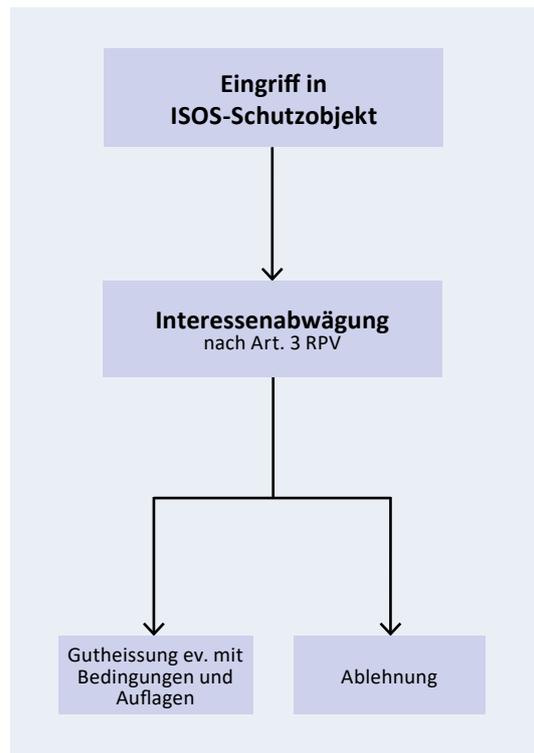


Abb. 1: Abwägungsschema kant. & kommunale Aufgaben (Grafik: eigene Bearbeitung basierend auf Wyss, VLP-ASPAN, 2018)

Bundesaufgaben

Sind Bundesaufgaben betroffen, muss geklärt werden, ob es sich um einen geringfügigen oder schwerwiegenden Eingriff handelt. Was eine Bundesaufgabe darstellt, wird im grauen Kasten erklärt. Geringfügige Eingriffe sind ebenfalls einer gewöhnlichen Abwägung zugänglich. Bei schwerwiegenden jedoch muss ein gleich- oder höherwertiges Interesse vorliegen, damit überhaupt eine Abwägung durchgeführt werden kann. Bei schwerwiegenden Eingriffen (oder wenn unklar ist, ob es ein solcher ist) ist ein Gutachten der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) oder der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege (EKD) einzuholen (s. [Art. 7 NHG](#)). Je nach Zuständigkeit beurteilt die zuständige kant. Fachstelle oder ein Bundesamt, ob ein Gutachten nötig ist. Dies sollte zu einem möglichst frühen Zeitpunkt geschehen, um das Gutachten bei der Planung berücksichtigen zu können.

Zur Erläuterung des ISOS, dessen Methode und Wirkung hat das Bundesamt für Kultur (BAK) [drei kurze Videos](#) im Internet publiziert: «Das ISOS in Kürze», «ISOS-Methode» und «Praktische Anwendung».

Bundesaufgaben

Zu den direkten Bundesaufgaben (siehe auch [Art. 2 NHG](#)) gehören das Planen und Errichten von Nationalstrassen und Bahnanlagen, das Erteilen von (eidg.) Konzessionen und Bewilligungen, beispielsweise für Rodungen und Hochspannungsleitungen, sowie die Gewährung von Beiträgen, beispielsweise für Meliorationen oder Anlagen des Gewässerschutzes. Zu den Bundesaufgaben gehören aber auch Aufgaben, welche der Bund an die Kantone oder gegebenenfalls an die Gemeinden delegiert hat. Zu diesen zählen beispielsweise die Erstellung von Zivilschutzbauten, die Festlegung des Gewässerraumes, Bewilligungen für Zweitwohnungen und sämtliche Bauten ausserhalb der Bauzone. Als Folge des revidierten RPG gelten auch Neueinzonungen als Bundesaufgabe. Keine Bundesaufgabe sind hingegen Um- und Aufzonungen.

Da sich die Bundesaufgaben aus einer Vielzahl von Bundesgesetzen und gelegentlich aus der Rechtsprechung ergeben, ist eine abschliessende Aufzählung nicht möglich.

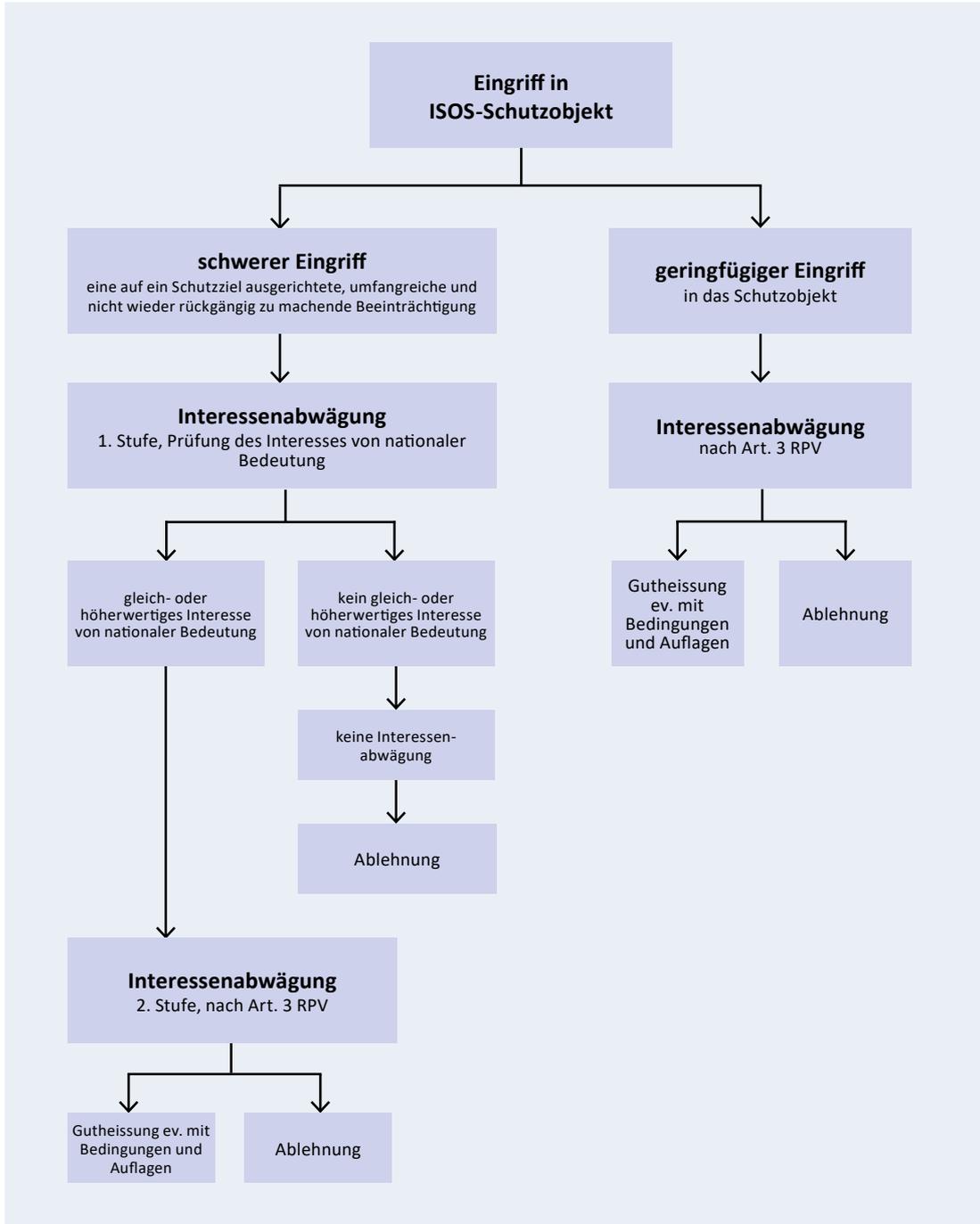


Abb. 2: Abwägungsschema Bundesaufgaben (Grafik: eigene Bearbeitung basierend auf Wyss, VLP-ASPAN, 2018)

Ortsbildschutz und Interessenabwägung

Mehr zum Thema der raumplanerischen Interessenabwägung in Gemeinden mit einem schützenswerten Ortsbild von nationaler Bedeutung enthält die Publikation «[Ortsbildschutz und Verdichtung](#)» von VLP-ASPAN (2018, heute EspaceSuisse).

2.2 Inventar der Denkmalpflege

Inventarlisten und Gebäudeinventare Wirkung

Die Denkmalpflege erstellt und führt gestützt auf das kantonale Natur- und Heimatschutzgesetz (KNHG) ein Inventar der schutzwürdigen Bauten und Anlagen, genauer der wertvollen Ortsbilder, Gebäudegruppen und Einzelbauten (Art. 4, Art. 24 lit. a und Art. 25 KNHG).

Fachleute der Denkmalpflege sichten dazu Grundlagen wie früher erstellte Inventare, Fachliteratur und Archivmaterial. In einem weiteren Schritt werden die Objekte nach einheitlichen Auswahlkriterien (s. Tabelle S. 8) beurteilt und die Objektauswahl bei Bedarf mit Ortskundigen besprochen. Besichtigungen beschränken sich auf Augenscheine von aussen.

Die Inventarlisten geben eine Übersicht über das potenziell schutzwürdige Baukulturerbe. Sie beinhalten Ortsbilder in Anlehnung an das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) und Gebäudegruppen sowie Einzelbauten verschiedener Bautypologien aller Bauepochen. Die Inventarlisten werden mit der Gemeinde besprochen und im Sinne einer Mitwirkung öffentlich aufgelegt. Nach der Bereinigung übergibt die Denkmalpflege die Inventarliste der Gemeinde.

Einzelfallweise und nach Bedarf erstellt die Denkmalpflege zu Einzelobjekten ein Gebäudeinventar, welches mittels detaillierter Erforschung und Dokumentation die Schutzbeurteilung und den Schutzzumfang definiert.

Mit der Aufnahme in die Inventarliste wird lediglich festgestellt, dass ein Einzelbau oder eine Gebäudegruppe aus fachlicher Sicht vermutlich schutzwürdig ist. Die Aufnahme in die Inventarliste bedeutet noch keine Unterschutzstellung des Bauwerks. Wie auch das ISOS bilden die Inventarlisten eine Grundlage für die Bezeichnung der Objekte in der Ortsplanung der Gemeinden. Einen für die Grundeigentümer verbindlichen Schutz bekommen die Bauten oder Gebäudegruppen erst mit der Genehmigung der kommunalen Ortsplanung durch die Regierung. Allerdings eröffnet die Aufnahme eines Gebäudes in die Inventarliste die Möglichkeit einer Bauberatung durch die Denkmalpflege und der Einreichung eines Beitragsgesuches.

Das Musterbaugesetz für Bündner Gemeinden (MBauG) 2020 sieht vor, dass die Einzelobjekte als wertvolle Bauten und Anlagen umgesetzt werden (Art. 69), während Gebäudegruppen mittels Gestaltungsbereichen im GGP Eingang finden (Art. 62ff.). Beabsichtigt die Gemeinde, ein Objekt aus der Inventarliste in der Ortsplanung nicht umzusetzen, ist eine Begründung erforderlich. Dabei soll das Gesamtkonzept über das Ortsbild (GKOB) eine Hilfestellung bieten.

Eine Übersicht über den Stand der aktuellen Inventaraufnahmen des Kantons Graubünden sind im Web-GIS einsehbar. Für Inventareinsichten und weitere Fragen zum Inventar kann die Denkmalpflege kontaktiert werden.



Abb. 3: Online-Darstellung Inventarliste der DPG

Auswahlkriterien Inventar der Denkmalpflege mit Beispielen

<p>O</p>	<p>Ortsbildprägende Bedeutung Das Gebäude zeichnet sich durch seine besondere Lage, Stellung im Ort oder ein markantes Volumen aus. Gemeint ist beispielsweise ein Einzelgebäude an markanter Stelle am Dorfplatz oder auch innerhalb eines wichtigen Ensembles.</p>	 <p><i>Andeer, Schlössli, 17. Jh</i></p>
<p>H</p>	<p>Historische Bedeutung Das Gebäude ist wegen seiner Nutzung oder wegen den Personen die darin wohnten von geschichtlicher Bedeutung. Dies kann ein Atelierhaus eines bekannten Künstlers sein, das Schulhaus im Dorf oder auch ein Backhaus.</p>	 <p><i>Andeer, Mühle mit Sägerei, 19. Jh.</i></p>
<p>A</p>	<p>Architektonische Bedeutung Dieses Kriterium beinhaltet Objekte mit ausgeprägten Stilelementen aus einer bestimmten Epoche oder auch historisch relevante Konstruktionsweisen. Aber auch das Werk eines bedeutenden Architekten kann hier gemeint sein.</p>	 <p><i>Andeer, altes Schulhaus, 1958</i></p>
<p>S</p>	<p>Bedeutende bauzeitliche Substanz Das ganze Objekt oder Teile davon sind einer früheren Zeit zuzuordnen. Die Substanz stammt noch aus dieser Zeit. So kann eine Stallscheune mit Holzwerk aus dem 17. Jh. oder ein Wohnhaus mit Verputz aus dem 18. Jh. dieses Kriterium erfüllen.</p>	 <p><i>Andeer, Sgraffitohaus, 1501</i></p>
<p>U</p>	<p>Charakteristische Umgebung Hier geht es um die Dinge, welche das Objekt unmittelbar umgeben und es darum auch einmalig machen. Beispielsweise Gebäude mit einem bedeutenden Vorplatz oder Hof. Vorgelagerte Brunnen, oder markante Einzelbäume sowie gestaltete Gartenanlagen zählen ebenfalls zu dieser charakteristischen Umgebung.</p>	 <p><i>Andeer, Kath. Kirche/Pfarrhaus, 1963</i></p>

GVG-Nr.	Parz.-Nr.	Koordinaten	Bezeichnung, Name	Datierung	Schutzstatus	Bedeutung											
28-B, 31	470, 471	2'752'237/1'163'238	Wohnhaus mit Stallscheune und Nebenbau	17. Jh.; spätmittelalt. Kern	-	<table border="1"> <tr> <td>O</td> <td>H</td> <td>A</td> <td>S</td> <td>U</td> </tr> <tr> <td>X</td> <td>X</td> <td>X</td> <td></td> <td></td> </tr> </table>	O	H	A	S	U	X	X	X			
						O	H	A	S	U							
X	X	X															
Zwischen der Gazeta und der Veia Granda bildet dieses weitgehend bauzeitlich erhaltene Wohnhaus mit den angebauten Nebenbauten eine ursprüngliche Einheit. Das Hauptgebäude mit der charakteristischen zurückspringende Fassadenhälfte und dem Hocheingang ist typologisch ins 17. Jh. datierbar. Aus der gleichen Epoche könnte der rückseitig angebaute Nebenbau mit breitgelagerten Kamin stammen. Die Stallscheune in Holzbauweise ist vermutlich jünger.																	
28	471	2'752'270/1'163'256	Wohnhaus, Laden	Um 1820	Kommunal (vgl. GGP)	<table border="1"> <tr> <td>O</td> <td>H</td> <td>A</td> <td>S</td> <td>U</td> </tr> <tr> <td>X</td> <td>X</td> <td>X</td> <td></td> <td></td> </tr> </table>	O	H	A	S	U	X	X	X			
O	H	A	S	U													
X	X	X															
Dieser spätklassizistische Kubus ist weitgehend bauzeitlich erhalten und weist eine Formsprache auf, die stark von südlichen Einflüssen geprägt ist. Wie bei zeitgleichen Bauten auf der Alpensüdseite sind die Fassaden streng symmetrisch gegliedert, die Eingänge von repräsentativen Steingewänden umrahmt und der Dachüberstand relativ breit. Die Errichtung des Hauses könnte mit dem Bau der Commercialstrasse im Zusammenhang stehen.																	

Abb. 4: Auszug Inventarliste Andeer vom 16.07.2019, S. 12

Bundesinventar IVS

Das Inventar der historischen Verkehrswege (IVS) wurde zum Schutz der historisch bedeutenden Verkehrswege in der Schweiz ins Leben gerufen. Wie das ISOS ist es ein Bundesinventar nach Artikel 5 NHG. Im Bundesinventar sind Wege innerhalb und ausserhalb der Bauzone erfasst, welche von nationaler Bedeutung sind und noch sichtbare historische Wegsubstanz aufweisen. Das IVS enthält zu allen erfassten Wegen umfassende Informationen wie Verlauf, Zustand, bauliche Werte sowie historische Bedeutung. Diese Vielfalt an Informationen ist im Internet unter www.ivs.admin.ch abrufbar. Die Bedeutung der Wege und die noch vorhandene Bausubstanz können Massnahmen zum Schutz eines Ortsbildes rechtfertigen oder gar erfordern.

Weitere Grundlagen

Neben den bisher erwähnten Inventaren existiert eine Vielzahl von privaten Listen und Publikationen, welche zu bestimmten Gebäudekategorien (Kraftwerke, Bahnbauten etc.) oder zum Werk von bedeutenden Architekten oder Ingenieuren (Monografien) Hinweise geben können. Darunter fallen auch die ICOMOS-Listen historischer Gärten, die Kunstführer durch die Schweiz der Gesellschaft für schweizerische Kunstgeschichte (GSK) oder regionale Architekturführer. Diese Publikationen bilden eine gute Ergänzung für die Diskussion lokaler Schutzanliegen. Sie besitzen keine Verbindlichkeit für die Behörden und Grundeigentümer.

3 Gesamtkonzept über das Ortsbild (GKOB)

3.1 Zielsetzung

Während im vorangehenden Kapitel die Grundlagen und Instrumente zum Schutz historisch wertvoller Bauten, Anlagen und Ortsbilder beschrieben wurde, kommen mit dem GKOB nun die Entwicklungsvorstellungen hinzu. Diese vermeintlichen Widersprüche schliessen sich nämlich nicht aus. Eine gute baukulturelle Entwicklung greift das auf, was das jeweilige Ortsbild wertvoll macht und führt diese Werte in zeitgemässer Weise fort. Dabei darf das Wort «jeweilige» nicht überlesen werden. Jeder Ort ist anders und hat andere Eigenheiten: Sei es die lokale Topografie, die ortsüblichen Dachformen (denken Sie beispielsweise an die Steindächer in den Bündner Südtälern) oder die vorhandene bauliche Dichte. Letztere kann sich schon innerhalb einer Gemeinde massiv unterscheiden,

wie das Beispiel der Gemeinde Safiental mit «Haufendörfern» Valendas und Versam und den Streusiedlungen von Arezen bis nach Thal Kirch eindrücklich zeigt.

Die Themen, die in der Ortsplanung behandelt und vielfach gegeneinander abgewogen werden müssen, sind äusserst vielfältig und in den vergangenen Jahren nicht weniger geworden. Zugleich werden die formalen und juristischen Ansprüche immer höher. Um diese Menge und Komplexität zu bewältigen, sollte die Planung in einzelne Themenpakete aufgeteilt werden. Dem steht scheinbar die Vorgabe der Rechtsprechung entgegen, wonach eine Ortsplanung immer ein Paket mit einer Gesamtschau bilden muss. Diese hilft auch, widersprüchliche Festlegungen zu verhindern.



Abb. 5: Schwarzplan Valendas, Gemeinde Safiental

Folglich muss die Aufteilung im Vorfeld, sprich auf konzeptioneller Ebene erfolgen. Genau hier setzt das GKOB an.

Mit dem GKOB sollen alle baukulturellen Aspekte in Einklang miteinander gebracht werden. Wenn das nicht möglich ist, werden diese Aspekte im GKOB abgewogen und so eine baukulturelle Strategie formuliert. Bestehen z.B. Konflikte zwischen dem Schutz wertvoller Ensemble und der geplanten Entwicklung desselben Quartiers, hat das GKOB bereits eine Abwägung zwischen diesen beiden Interessen transparent vorgenommen. Idealerweise hat es die Entwicklungsmöglichkeiten respektive deren Rahmenbedingungen aufgezeigt. Die Abwägung mit allen anderen möglichen Konflikten, z.B. Verkehr oder wirtschaftliche Interessen erfolgt später im kommunalen räumlichen Leitbild (KRL) oder auf Stufe der Nutzungsplanung.

Für den Fall, dass ortsbildprägende Bauten ausgeschieden werden sollen, schreibt die Raumplanungsverordnung für den Kanton Graubünden (KRVO) vor, dass ein GKOB als Basis für die Grundordnung erstellt werden muss (Art. 35a KRVO). Doch auch unabhängig von der gesetzlichen Vorgabe, ist das Thema

Baukultur von grosser Bedeutung für alle Gemeinden. Schliesslich hängt davon auch die Wohn- und Lebensqualität eines Dorfes ab und ist damit auch ein Standortfaktor. Das ist insbesondere für Gemeinden in sogenannten peripheren Gebieten, also mit relativ längeren Reisezeiten in die Zentren und mit weniger grossem Arbeitsplatz- oder Schulangebot, von grosser Bedeutung. Diese Gemeinden sind häufig von Abwanderung betroffen. Um die Bewohner halten zu können oder neue anzu ziehen, müssen sie die vorhandenen Stärken aus- und Entwicklungshemmnisse abbauen. Neben der Natur und der Landschaft ist vielfach das Ortsbild ein Standortfaktor, mit dem sie punkten können (vgl. Kap. 1.1).

Ein Vorteil eines GKOB ist auch dessen strategischer Charakter. Während der Erarbeitung des GKOB weiss noch niemand, was in fünf oder zehn Jahren für Aufgaben oder Projekte anstehen. Vielleicht soll an einem Ort etwas entwickelt werden, welcher im GKOB oder dem KRL gar nicht im Fokus stand. Hier hilft das GKOB der Baubehörde bei der Beurteilung, ob ein Vorhaben aus ortsbaulicher Sicht für diesen Standort geeignet ist oder die notwendigen Rahmenbedingungen für ein Projekt zuhanden eines Investors zu formulieren.



Abb. 6: Schwarzplan Thalkirch, Gemeinde Safiental

3.2 Erarbeitung des GKOB

Bestandsanalyse

Zu Beginn der Arbeiten ist eine Besichtigung des Ortes nötig und eine baukulturelle Bestandsaufnahme ist vorzunehmen. Für das geübte Auge eines im Orts- und Städtebau versierten Architekten oder Raumplaners finden sich schnell typische Strukturelemente, zum Beispiel:

- | Verteilung und Grösse der Gebäude, Gebäudehöhen, Firstrichtungen etc.
- | Grün- und Freiraumstruktur
- | Fassadenfluchten entlang der Strassen oder Plätze (sogenannte Raumkanten)
- | Verkehrsnetz
- | Nutzungen
- | Sichtbeziehungen/Blickachsen
- | ...

Falls es für den Ort eine der im voranstehenden Kapitel genannten Grundlagen gibt, sollte man sich aber nicht ohne deren Prüfung darauf verlassen. Seit der Aufnahme in ein

Inventar kann sich einiges verändert haben. Daher muss mindestens ein Abgleich zwischen Inventar und gegenwärtiger Bebauungsstruktur erfolgen.

Zeichnet man die einzelnen Strukturelemente in jeweils separaten Aufnahmeplänen ein, wie im Beispiel der Geschossigkeit unten, hilft dies der Übersicht. So lassen sich Strukturen und Muster erkennen, die für die Entwicklung des Gesamtkonzeptes relevant sind. Im nächsten Schritt werden die erstellten Aufnahmepläne in einem Analyseplan zusammengefasst.

Bei der Analyse werden Strukturelemente dargestellt, die man als wichtig erachtet, beispielsweise erhaltenswerte oder störende Elemente (z.B. Parkplatz statt Dorfplatz). Ebenso werden mögliche oder bestehende Konflikte (Lärm von einer Strasse oder von einem Gewerbegebiet)

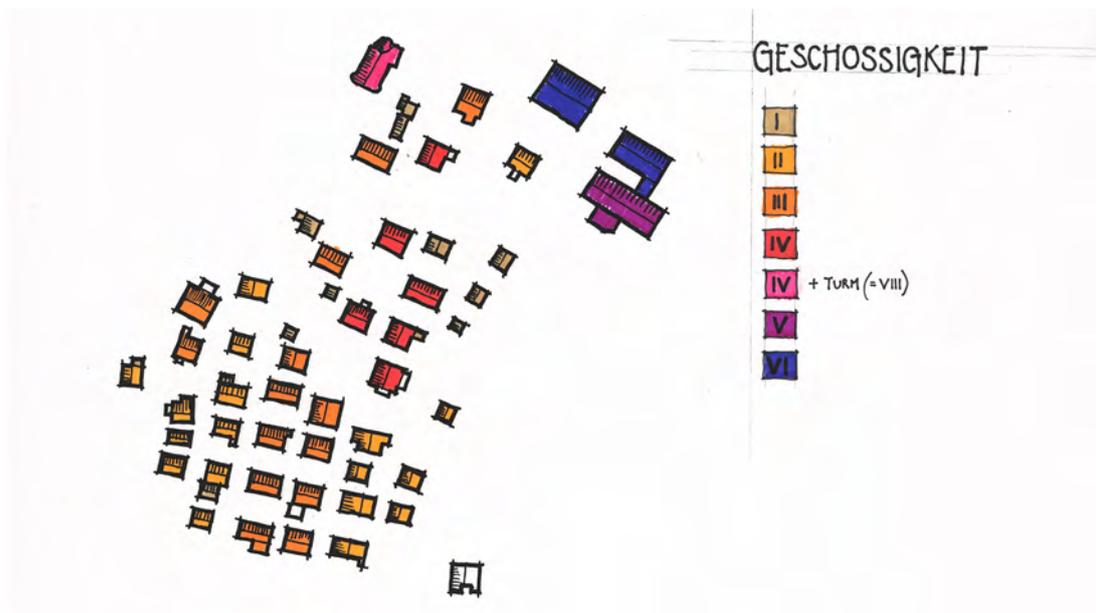


Abb. 7: Analyseplan Anzahl Geschosse

bezeichnet. Finden sich in einem Dorf unterschiedliche Strukturen, bieten sich diese an, um das Dorf in Teilgebiete zu unterteilen.

Neben den objektiven (messbaren) Elementen sollten aber auch subjektive Wahrnehmungen analysiert werden. Dazu werden beispielsweise Bereiche bezeichnet, an oder in denen sich die Menschen besonders wohl oder unwohl fühlen. Sei es ein schöner Platz mit Brunnen, an dem sich die Anwohner regelmässig treffen, oder eine Strasse, die eher gemieden wird.

Ist ein Dorf im ISOS erfasst, drängt sich auf, dessen Gebietsabgrenzungen und deren Erhaltungsziele zu beachten – sofern diese noch aktuell sind. Liegt die ISOS-Erfassung schon länger zurück, hat sich die Bebauung seither vielfach stark verändert. Werden die Erhaltungsziele dadurch obsolet, hilft das GKOB,

dies aufzuzeigen. So wird eine transparente Begründung für die planerische Umsetzung möglich, die nach Art. 3 Abs. 2 RPV spätestens im Rahmen der Ortsplanung erfolgen muss.

Die wesentliche Aufgabe der Bestandsanalyse ist es, die Spielräume für die bauliche Entwicklung zu erkennen. Wo finden sich unüberbaute Flächen, die sich für eine Überbauung oder Verdichtung eignen? Gibt es Brachen, die Potenzial für eine Umnutzung oder Erneuerung besitzen und so revitalisiert werden können? Welche Freiräume müssen aufgewertet werden («Parkplatz versus Dorfplatz»)? Wo verträgt es ein oder zwei Stockwerke mehr? Diese Liste kann beliebig weitergeführt werden und sieht in jedem Dorf anders aus. Je besser diese Analyse durchgeführt wurde, desto einfacher wird der nächste Schritt, nämlich die Erarbeitung des eigentlichen Gesamtkonzeptes.

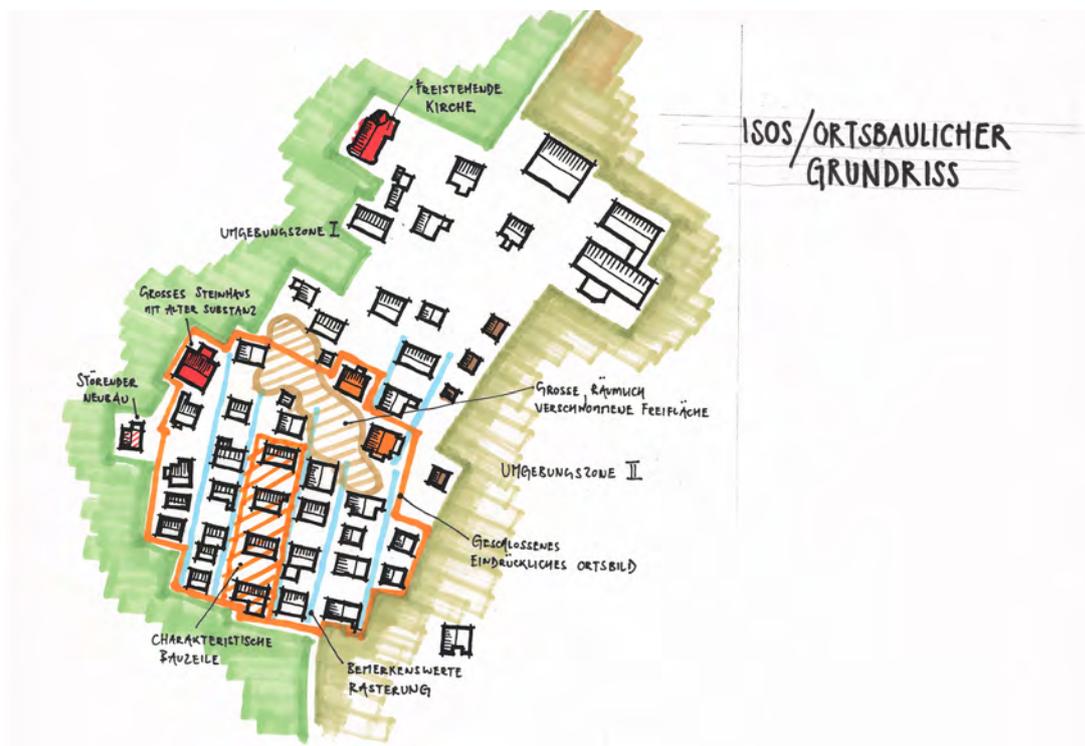


Abb. 8: Analyseplan ISOS-Inhalte: Abgleich ISOS und aktueller Zustand

Wie man attraktive Orte schafft – 5 Grundregeln

Kommt ein Gespräch auf die Gestaltung, wird die Diskussion häufig mit der Floskel «über Geschmack lässt sich streiten» beendet. Nur, sie stimmt nicht! Geschmack ist individuell, aber nur soweit es um Details geht. Unsere Gehirne arbeiten nach den immer selben biologischen Grundmustern und das wiederum bestimmt die Wahrnehmung. Bereits der römische Architekt Vitruv hat vor 2000 Jahren die Grundregeln der guten Gestaltung formuliert. Dass diese richtig sind, hat uns einerseits die moderne Wahrnehmungspsychologie bestätigt, andererseits können wir es an den Zahlen des Städte-Tourismus ablesen (hier zählen nicht die landschaftlichen Reize eine Bergwelt). Schöne Orte, die die fünf Grundregeln befolgen, ziehen die Menschen in Massen an. Offensichtlich gibt es Kriterien, auf die sich die Menschen als «schön» einigen können.

1. Nicht zu chaotisch, aber auch nicht zu ordentlich

Zu grosses Chaos und Unordnung wirken abstossend, aber zu grosse Ordnung ist monoton und wirkt langweilig. Haben die Gebäude eine einheitliche Höhe, Breite und Dachform, während die restliche Gestaltung frei ist, wird dies beispielsweise positiv wahrgenommen. Dasselbe gilt für die Strassen: Grosse Strassen bieten uns Orientierung und ermöglichen schnelles Fortkommen. Um einen Ort attraktiv zu machen, braucht es aber auch kleine, verwinkelte Gassen, in denen man sich verlieren kann, aber auch ständig Neues entdeckt.

2. Das Leben muss sichtbar sein

Strassen nur für Autos wirken tot und abstossend. Von Menschen belebte Strassen und Plätze hingegen sind attraktiv. Hier helfen öffentliche Erdgeschossnutzungen.

3. Kompakt mit Zwischenräumen

Der Mensch ist ein soziales Wesen. Wir sind auf Nähe und soziale Kontakte angewiesen (die Corona-Pandemie hat das schmerzlich vor Augen geführt). Kompakte Siedlungen mit kurzen Wegen fördern die Kontakte. Allerdings muss es dafür genügend aufenthaltswürdige Freiräume geben, um sich treffen zu können. Dies zeigt sich sehr gut in den Altstädten Italiens, aber auch bei uns. Dorf- und Quartierplätze waren nicht nur Abstands- und Abstellfläche, sondern Treffpunkte und dienten quasi als Erweiterung des Wohnraumes. Über Jahrhunderte stand die Kunst der Platzgestaltung im Fokus der Architektur und des Ortsbaus. Ein «guter Platz» sollte nicht mehr als ca. 30 m in der Diagonalen umfassen – so gross, dass man die Gesichter der anderen Menschen noch erkennen kann, sonst fühlt man sich verloren.

4. Massstab

Wie auch bei den Plätzen, ist der Massstab der Gebäude ausschlaggebend, ob wir uns an einem Ort wohlfühlen. Werden die Gebäude zu hoch, fühlt man sich winzig oder erschlagen – wer schon in Manhattan oder Hong Kong war kennt das. Sehr hohe Gebäude überschreiten unsere menschlichen Massstäbe. Der amerikanische Mythologie-Professor Joseph Campbell sagte, dass das höchste Gebäude eines Ortes offenlegt, was der Gesellschaft am Wichtigsten ist. Während es früher unbestritten Gott war und die Kirchen alles überragten, ist das heute nicht mehr so eindeutig. Folgt man dieser Aussage, sollte sich eine Gemeinde genau überlegen, welche Gebäude herausragen sollten und warum diese es verdient haben.

5. «Make it local»

Die Dörfer und Städte sind durch ihre Geschichte, die sozialen Traditionen und das Klima beeinflusst. Ebenso wird der Charakter eines Ortes durch die lokal vorhandenen Baumaterialien geprägt. Heute sind viele Baumaterialien global verfügbar und Fertighäuser werden mit dem Lastwagen an jeden beliebigen Ort gestellt, ohne Rücksicht auf den Charakter des Ortes. Diese Gleichmacherei ist, als würde man überall und bei jedem Wetter dieselbe Kleidung tragen. Ein identitätsstiftendes Ortsbild entsteht aus der Verbundenheit der Bauten mit den lokalen Gegebenheiten und Materialien.

Entwicklung des Konzepts

Die Bestandsanalyse hat den heutigen Zustand aufgezeigt. Das Gesamtkonzept legt nun dar, wo welche Entwicklungen erwünscht oder nicht erwünscht sind. Stellen Sie sich ein Grundstück mit einer ehemaligen Spenglerei vor. Der Betrieb wurde vor einigen Jahren eingestellt und die Gebäude heruntergewirtschaftet. Lag das Areal einst hinter dem Bahnhof am Dorfrand, wird es heute von Wohnhäusern umringt. Im GKOB müssen nun die baukulturellen Rahmenbedingungen für eine neue Nutzung des Areals definiert werden. Ergibt sich aus der Analyse, dass hier dringend ein kleiner Bahnhofsvorplatz nötig ist, sollte das GKOB dem entsprechend eine Freifläche vorsehen und idealerweise schon grobe Gestaltungsziele skizzieren. Vielleicht ist aber auch eine neue Überbauung mit Wohnungen sinnvoll. Hier sollte das GKOB mindestens den ungefähren Rahmen der baulichen Masse vorgeben: Wie hoch müssen oder dürfen die neuen Gebäude sein? Müssen Fassadenfluchten eingehalten oder gar geschaffen werden? Wie viel Grünraum braucht es? Welche Rahmenbedingungen das GKOB letztlich formuliert, ergibt sich aus der Analyse.

Ebenso werden im GKOB aber auch Schutzgebiete und Schutzobjekte identifiziert und Schutzziele definiert. Soll der historische Dorfkern in seiner ursprünglichen Form erhalten bleiben, muss dies im GKOB benannt werden.

Als Ergebnis dieser gesamtheitlichen konzeptionellen Arbeit werden alle vorgesehenen Massnahmen in einem Konzeptplan zusammengefasst dargestellt. Allenfalls ist ein separater Konzeptbericht sinnvoll. Darin sollten bereits Handlungsanweisungen enthalten sein, wie diese Massnahmen rechtsverbindlich werden können. Der grösste Teil der Massnahmen wird im Rahmen der Nutzungsplanung, insbesondere über den GGP und die dazugehörenden Bestimmungen im Baugesetz umgesetzt (mehr dazu im Kapitel 4 Umsetzung in der Ortsplanung). Darüber hinaus gibt es aber noch weitere Instrumente, wie die Pflicht zur Durchführung von qualifizierten Verfahren (Studienaufträge, Wettbewerb, etc.), das Vorsehen von Ortsbildkommissionen oder Bauberatungen. Die Wegleitung «Hochwertige Gebietsentwicklung» der Bündner Vereinigung für Raumentwicklung vom November 2018 stellt weitere Hilfestellungen wie z.B. Planungsverträge bereit.



Abb. 9: Übergang vom Analyse- zum Konzeptplan

Schutzziele abwägen

Ist dieser Dorfkern auch im ISOS erfasst, sind auch dessen Erhaltungsziele zu berücksichtigen. Berücksichtigen bedeutet aber nicht, dass diese immer eins zu eins übernommen werden müssen. Vielmehr müssen diese mit dem Ergebnis der Analyse abgeglichen werden. Sollte von den Erhaltungszielen des ISOS abgewichen werden, ist wie erwähnt eine Abwägung nötig. Sind Bundesaufgaben betroffen, ist die Wirkung des ISOS stärker. Die Ergebnisse der Bestandsanalyse und die Einbettung in das GKOB ermöglichen, diese Abwägung fundiert durchzuführen und auch transparent zu vermitteln.

Vorgezogene Abwägung

Im Rahmen der Nutzungsplanung kann eine Gemeinde die Inhalte des ISOS oder des Inventars der Denkmalpflege nicht einfach negieren; sie kann aber davon abweichen. Will sie das, muss dies begründet werden – so verlangt es Art. 47 RPV. Anstelle einer Einzelabwägung für jedes inventarisierte Objekt bietet das GKOB die Möglichkeit einer koordinierten (die baukulturellen Aspekte betreffenden) Abwägung. So können z.B. Schutzobjekte im Bereich von Entwicklungsgebieten bereits in einer vorgezogenen Abwägung behandelt werden. Aber auch die übrigen Inventarobjekte können innerhalb des GKOB einer Triage unterstellt werden: Objekte, die unstrittig im Rahmen der Nutzungsplanung einem Schutz unterstellt werden, solche die keinem nutzungsplanerischen Schutz unterstellt werden sollen und solche, deren Schutzwürdigkeit im Rahmen der Nutzungsplanung eingehend zu prüfen ist. Selbstverständlich sind dieser Triage objektive

Kriterien zugrunde zu legen, die auch transparent darzulegen sind (z.B. in einem Konzept- oder Erläuterungsbericht). Dabei ist aber zu beachten, dass pauschale resp. oberflächliche Begründungen (z.B. «Innenentwicklung geht Ortsbilschutz vor») nicht genügen. Das Bundesgericht hat dies in seinem Entscheid (BGE 1C_100/2020) vom 28. Juni 2021 deutlich gemacht.

Darstellung und Inhalt

Das GKOB besteht aus den Analyseplänen, den Konzeptplänen und in der Regel einem Bericht. Bei grösseren Orten werden die einzelnen Teilgebiete auf einem Übersichtsplan dargestellt. Ein Kommentar zu den einzelnen Teilgebieten hält die besonderen Eigenschaften eines Teilgebietes fest und bezeichnet Massnahmen für die gewünschte bauliche Entwicklung.



Abb. 10: Konzeptplan GKOB

3.3 Abstimmung GKOB und kommunales räumliches Leitbild (KRL)

Der kantonale Richtplan, Teil Siedlung (KRIP-S) beauftragt die Gemeinden mit der Erarbeitung eines KRL als Grundlage für die Nutzungsplanung. Das KRL behandelt die gesamte räumliche Entwicklung der Gemeinde, also Bauzonenreserven, Verkehrsplanung, Ortsbildschutz, Zentrumsfunktionen, Erneuerungs-, Verdichtungsgebiete, Versorgungsinfrastruktur etc. Es weist auf ungelöste räumliche Konflikte hin resp. deckt diese auf.

Das GKOB kann als gesonderter Teilaspekt des KRL betrachtet werden. Es beschränkt sich auf baukulturelle, vor allem ortsbauliche und architektonische Fragen, welche es aber vertiefter als das KRL behandelt. So wird die gewünschte Entwicklung aus der Sicht der Gestaltungsqualität definiert.

In jedem Fall müssen die Planungsverantwortlichen sicherstellen, dass unterschiedliche Planungsmassstäbe, sprich die Flughöhen angemessen berücksichtigt werden und keine Doppelspurigkeiten entstehen.

Die inhaltlich koordinierte Erarbeitung des GKOB und des KRL ermöglicht eine auf die jeweiligen Verhältnisse einer Gemeinde abgestimmte, stufengerechte Erarbeitung einer Entwicklungsstrategie, der frühzeitigen Lösung von Zielkonflikten und der schrittweisen Abwägung von Schutz- und Nutzungs-, resp. Entwicklungsinteressen. Spätestens im Rahmen der nachfolgenden Ortsplanung, führt die Gemeinde eine abschliessende Interessenabwägung durch und klärt widersprüchliche Zielsetzungen mittels konkreter eigentümergebundener Festlegungen.

4 Umsetzung in die Ortsplanung

4.1 Übersicht

Die Aspekte aus dem GKOB können in der Nutzungsplanung mit verschiedenen Instrumenten eigentümergebunden geregelt werden. Da das GKOB in der Regel differenzierte Aussagen zu den einzelnen Teilen eines Ortsbildes machen wird, müssen Gestaltungs- und Schutzbestimmungen ebenfalls differenziert ausfallen. Sie können nur in den seltensten Fällen mit der Fläche des gesamten Siedlungsgebietes gleichgesetzt werden.

Auch wenn kein GKOB (oder nur ein KRL) als Grundlage für die Nutzungsplanung erstellt wurde, muss eine Gemeinde die Inhalte des ISOS oder des Inventars der Denkmalpflege berücksichtigen. Wie bereits unter 3.2 «Vorgezogene Abwägung» erwähnt, müssen Abweichungen davon begründet werden (Art. 47 RPV).

ISOS, GKOB und KRL bilden eine wichtige Grundlage für die Interessenermittlung, für die Bewertung und Abwägung. Die umfassende Interessenabwägung erfolgt aber erst in der Nutzungsplanung oder im Baubewilligungsverfahren (vgl. «Bundesaufgaben», Kap. 2.1). Im Idealfall ist ein Erhaltungsziel gemäss ISOS und/oder GKOB mit der vorgesehenen Zonenbestimmung vereinbar. Zonenbestimmungen reichen jedoch oft nicht aus, um das Erhaltungsziel zu erreichen, weshalb weitergehende Bestimmungen im GGP und im Baugesetz festgesetzt werden können.

Schnittstelle zwischen privatem und öffentlichem Raum

In zentral gelegenen Gebieten stehen attraktive Nutzungen, hohe städtebauliche und architektonische Qualität, eine orts- und raumverträgliche Erschliessung der Bauten und eine hohe Aufenthaltsqualität des öffentlichen Aussenraums im Fokus. Deshalb verdient in einem Ortsbild der Übergang von privatem zu öffentlichem (Strassen-)Raum besondere Beachtung. Darunter fallen die Zugänglichkeit eines Grundstückes, die Lage und Gestalt der Eingänge und Einfahrten, Vorgärten oder Einzäunungen.

Erdgeschosse mit grösseren Raumhöhen ermöglichen beispielsweise Nutzungen wie Ladenflächen, Ateliers, Cafés etc. Städtebauliche und architektonische Qualität heisst hier, dass Geschosse so ausgestaltet werden, dass einer Interaktion mit dem Strassenraum (Verkauf, Praxis etc.) möglich ist. Weiter gehört dazu die Orientierung des Hauseingangs zur Strassenseite (Adressbildung). Gebäudeumgebungen die dem Strassenraum zugewandt sind, müssen darauf abzielen, die Aufenthaltsqualität für die Fussgänger im öffentlichen Raum zu erhöhen.

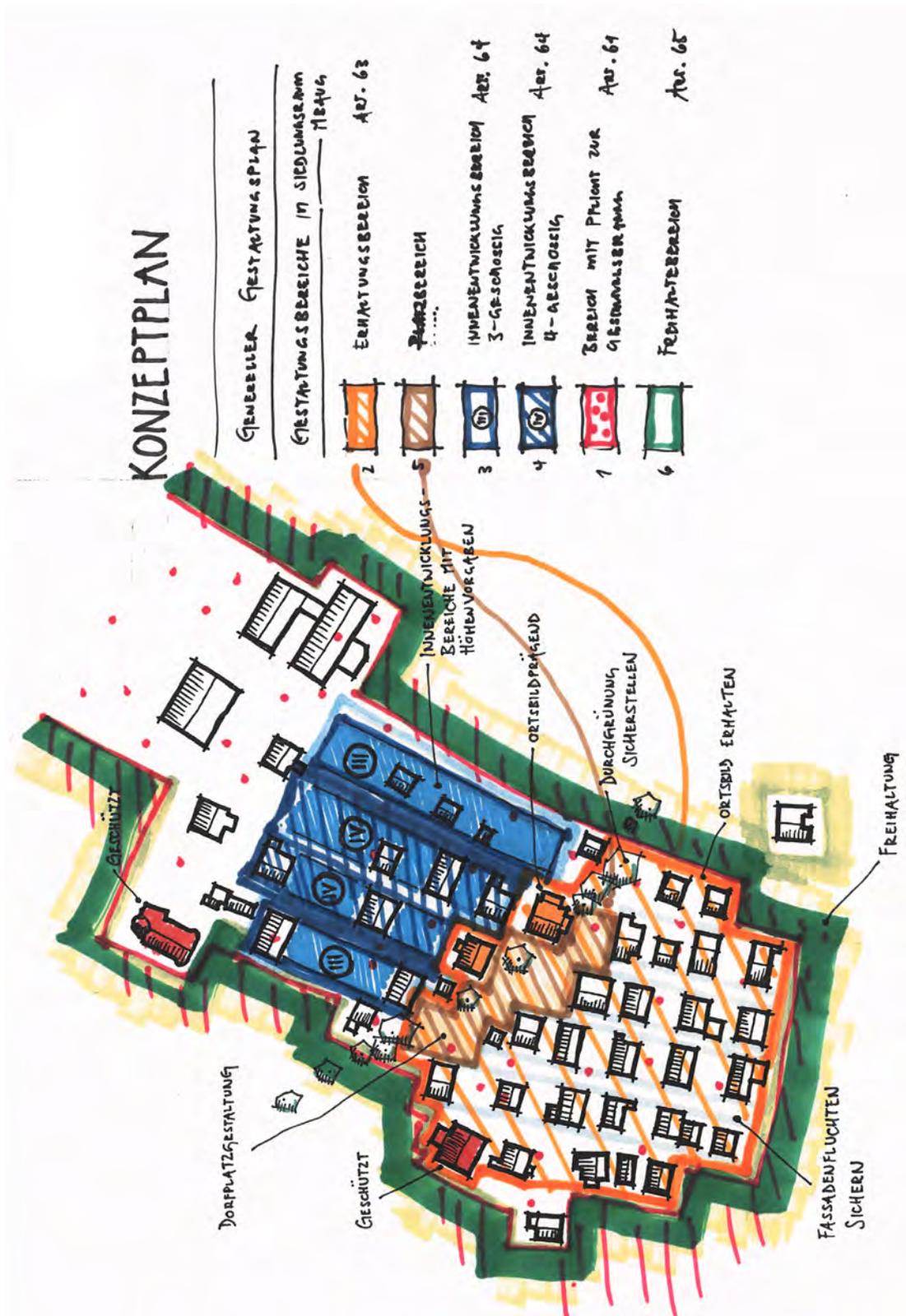


Abb. 11: Konzeptplan mit Hinweisen zur Umsetzung in der Nutzungsplanung

Bedeutung und Zweck

Ein haushälterischer Umgang mit dem Boden verlangt die Stärkung der Innenentwicklung. Die Siedlungsgebiete werden in Zukunft tendenziell an gut erschlossenen und zentral gelegenen Orten dichter. Um eine hohe Siedlungsqualität sicherzustellen, sind – neben andern Massnahmen – konkrete und rechtsverbindliche Anordnungen nötig. Dazu steht – neben den anderen Instrumenten der Nutzungsplanung – vor allem der GGP zur Verfügung. Dieser ordnet die Gestaltung in den Grundzügen (Erhaltung, Erneuerung, Weiterentwicklung).

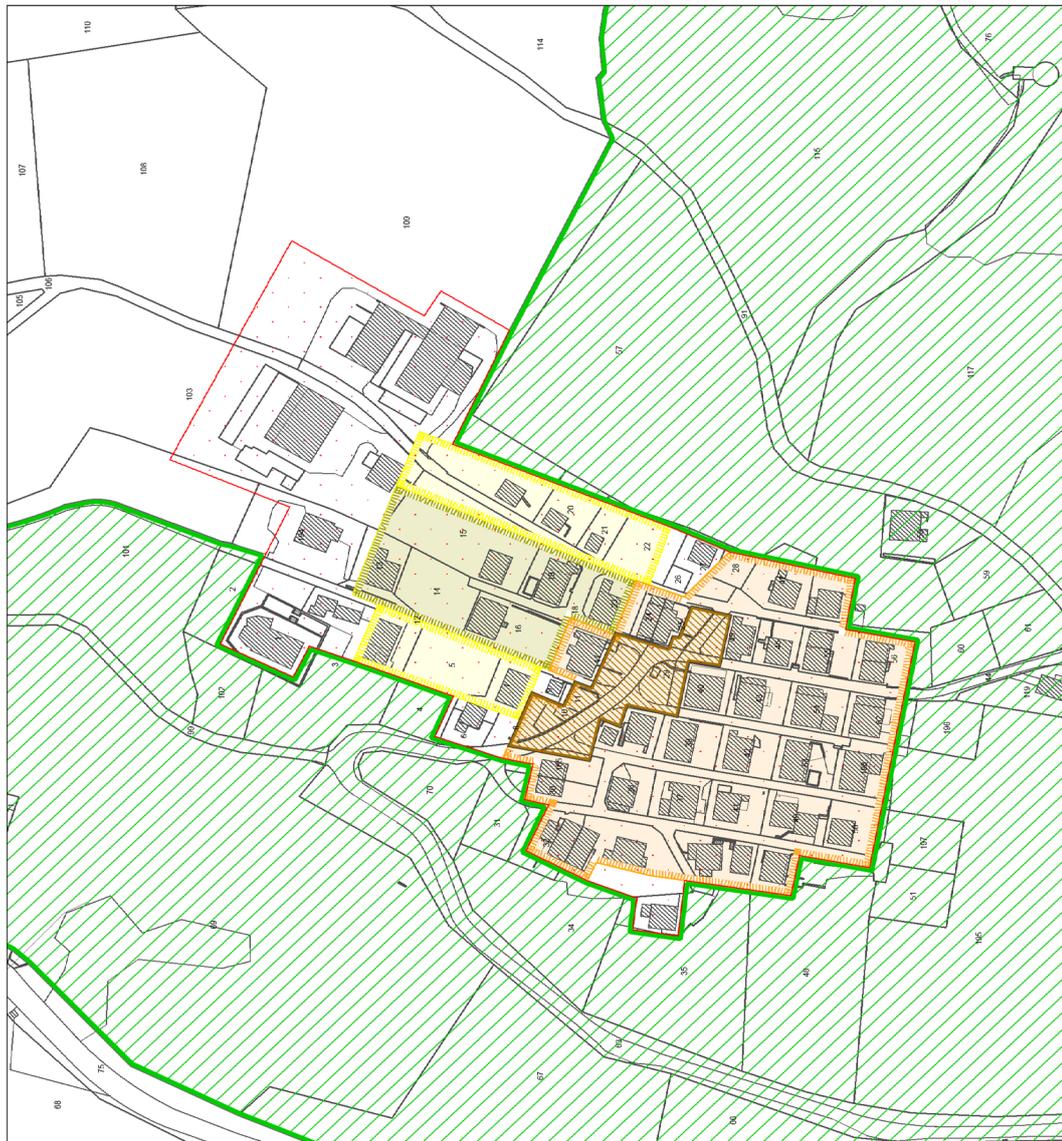
Art. 42 ff. KRG regelt Inhalt und Verfahren des GGP. Er steht auf der gleichen Stufe wie der Zonenplan, d.h. er wird von den Stimmberechtigten erlassen und von der Regierung genehmigt. Der GGP (wie auch der Zonenplan und der Generelle Erschliessungsplan) kann als grafische Konkretisierung des Baugesetzes verstanden werden.

Bezeichnet eine Gemeinde einen «generell geschützten Siedlungsbereich» oder «generell geschützte Einzelbauten» nach Art. 43 KRG, erfolgen im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens die nötigen Abklärungen. Z.B. muss ein Gebäudeinventar erstellt und so der Rahmen der zulässigen baulichen Veränderungen definiert werden.

In der Regel werden aber die Gestaltungsspielräume bereits im Rahmen der Nutzungsplanung, also im GGP bestimmt. Welche Möglichkeiten hier bestehen, wird auf den folgenden Seiten beschrieben. Die Umsetzungsbeispiele und Inhalte sind aber nicht abschliessend. Der GGP lässt weitere Regelungen zu, insbesondere massgeschneiderte Lösungen für örtliche Besonderheiten.

Verzichtet die Gemeinde darauf, eine in einem Inventar verzeichnetes Objekt in der Nutzungsplanung mit einem Schutzeintrag zu bezeichnen, ist eine Abwägung resp. Begründung nötig. So kann zum Beispiel ein Gebäude im Inventar erfasst sein, allerdings steht es in einem Gebiet, das für die Innenentwicklung genutzt werden soll. Die Gemeinde kann dies im Planungsbericht darlegen und so belegen, dass sie eine Abwägung zugunsten der Innenentwicklung durchgeführt hat.

Genereller Gestaltungsplan Gestaltungsbereiche im Siedlungsraum



Festlegungen Genereller Gestaltungsplan
Gestaltungsbereiche

- Bereich mit Pflicht zur Gestaltungsberatung Art. 61 MBauG
- Platzbereich Art. 63 MBauG
- Erhaltungsbereich Art. 64 MBauG
- Innenentwicklungsbereich 3-geschossig Art. 64 MBauG
- Innenentwicklungsbereich 4-geschossig Art. 64 MBauG
- Freihaltebereich Art. 65 MBauG

Abb. 12: Im GGP können die Inhalte des Konzeptplanes rechtsverbindlich festgelegt werden.

Bereiche mit Gestaltungsberatungspflicht

Wo einem Ortsbild erhöhte Beachtung geschenkt werden soll, sind für eine gute Einordnung einer Baute nicht nur messbare Kriterien von Bedeutung, sondern auch der Spielraum, wo Städtebau, Architektur und Freiraumplanung frei sind in der Gestaltung. Mit der Gestaltungsberatung fließen die Zielsetzungen der Gemeinde bezüglich der Gestaltung eines Ortsbilds sowie die Erfahrungen aus früheren oder benachbarten Projekten in ein Bauvorhaben ein (vgl. MBauG Art. 61 Bereich mit Pflicht zur Gestaltungsberatung).

Gestaltungsbereiche

Sollen wertvolle Ortsbilder oder Gebäudeensembles erhalten werden, können im GGP Schutz- und Erhaltungsbereiche (Art. 62 und 63 MBauG) bezeichnet werden. Gebiete, in denen eine Erneuerung möglich oder erwünscht ist, können Innenentwicklungsbereichen (Art. 64 MBauG) zugeordnet werden. In allen Bereichen können baukulturelle resp. gestalterische und ortsbauliche Zielsetzung entwickelt und vorgegeben werden, welche über die jeweiligen Bestimmungen des MBauG hinausgehen. Es können auch weitere Gestaltungsbereiche vorgesehen und im kommunalen Baugesetz geregelt werden, welche im MBauG nicht enthalten sind.



Abb. 13: Die Häuser an der Via di Palazzo in Poschiavo sind im GGP einem Gestaltungsbereich (blau) zugewiesen, während die gegenüberliegenden Gärten als Freihaltebereich (grün) festgelegt wurden.

Freihaltebereiche und Nutzungsverlegungen

Innerhalb des Siedlungsgebietes können Freiflächen wichtige Funktionen einnehmen. Sie sorgen für die Durchgrünung, für öffentliche und private Aufenthaltsmöglichkeiten im Freien, für die Gliederung der Siedlung oder für Freihaltung von Sichtachsen. Freiflächen können eine historische Bedeutung haben. Freihaltebereiche müssen nicht auf Kosten der Ausnützung gehen. Mit Nutzungsverlegungen kann der Spielraum für die Freihaltung von Flächen stark erweitert werden (Art. 65 und 66 MBauG).

Als Alternative zu Freihaltebereichen können auch Zonen für Grünflächen (Art. 30 KRG) oder Freihaltezonen (Art. 35 KRG) im Zonenplan festgelegt werden.



Abb. 14: Erhaltenswerte Gärten, wie hier in Almens, können mittels eines Freihaltebereichs im GGP geschützt werden.

Bereiche mit Folgeplanung

Neben den erwähnten Bereichen, besteht auch die Möglichkeit einen Bereich mit Pflicht für eine Folgeplanung festzulegen. In der Regel sind das die Arealplan- oder Quartierplanpflicht. Auch kann nur ein Bereich mit Pflicht zur Landumlegung festgelegt werden. Die Form der Parzellen bestimmt aufgrund der Grenzabstände die Gestaltung der Bauten sehr wesentlich. Dies kann den im GKOB definierten Entwicklungszielen entgegenstehen. Daher kann es nötig sein, zuerst die Parzellen neu zu strukturieren. Dies ist insbesondere für die Entwicklung der besonders schützenswerten Ortsbildteile, wie z.B. Dorfkern «ISOS national A», sehr hilfreich.

Ausserdem kann ein Bereich mit Pflicht zur Qualitätssicherung ausgewiesen werden. Dort sind Bauvorhaben gestützt auf ein Konkurrenzverfahren, also einen Architekturwettbewerb oder Studienauftrag, zu entwickeln (vgl. Kap. 4.3 «Konkurrenzverfahren»).

Schutzobjekte (wertvolle Bauten und Anlagen)

Aus der Gesamtheit aller Bauten werden nach fachlichen Kriterien die wertvollen Objekte ausgewählt (vgl. Kap. 2.2). Diese Bauten werden aufgrund ihrer spezifischen Eigenschaften einer bestimmten Schutzkategorie zugeordnet. Das MBauG 2020 sieht folgende, abgestufte Schutzkategorien vor:

- | geschützte Bauten
- | ortsbildprägende Bauten
- | zu erhaltende Bauten
- | bemerkenswerte Bauten

Statt bisher drei Kategorien, sieht das MBauG 2020 neu vier Kategorien vor. Wertvolle Bauten und Anlagen aus der bisherigen Ortsplanungen werden den neuen Kategorien zugewiesen. Die Einstufung basiert auf der

Schutzwürdigkeit und nicht auf Nutzungsabsichten.

Gemäss heutiger Planungspraxis wird der Schutz resp. die Erhaltung der wertvollen Bausubstanz in der Regel bereits auf Stufe der Grundordnung abschliessend geregelt. Dazu werden im GGP entweder Schutz- und Erhaltungsbereiche (siehe oben) bezeichnet oder die Schutzobjekte einzeln in den GGP aufgenommen. Die Wirkung dieser Festlegungen wird im Baugesetz umschrieben (Art. 69 MBauG).

Vom Bund oder Kanton mittels Verfügung geschützte Bauten werden auch im GGP als solche gekennzeichnet.



Abb. 15: Eine wertvolle Baute in Morissen wurde im GGP als erhaltenswert festgelegt.

Geschützte Bauten nach Art. 69 Abs. 1 MBauG	→ Substanzschutz	→ Beizug Denkmalpflege
Ortsbildprägende Bauten nach Art. 69 Abs. 2 MBauG	→ Eingeschränkter Substanzschutz	→ Beizug Denkmalpflege
Zu erhaltende Bauten nach Art. 69 Abs. 3 MBauG	→ Erhaltung des Erscheinungsbildes	→ Beizug kommunale Gestaltungsberatung
Bemerkenswerte Bauten nach Art. 69 Abs. 4 MBauG	→ Erhaltung erwünscht, klare Vorgabe für Ersatzbauten	→ Beizug kommunale Gestaltungsberatung

Abb. 16: Schutzkategorien nach Art. 69 MBauG und deren Wirkung

Genereller Gestaltungsplan Gestaltungsbereiche im Siedlungsraum



Festlegungen Genereller Gestaltungsplan
Gestaltungsobjekte

-  Erhaltenswerte Einzelbäume Art. 70,2 MBauG
-  Baulinie Typ. C Art. 71,3 MBauG
-  Geschützte Bauten Art. 69,1 MBauG
-  Ortsbildprägende Bauten Art. 69,2 MBauG

Abb. 17: Umsetzung Schutzobjekte im GGP

Einzelobjekte

Charakteristische Einzelbäume prägen den Raum mit ihrem Standort und Volumen, oft in eine grosse Höhe und über einen sehr langen Zeitraum. Sie können die Funktion eines Treffpunktes einnehmen und wirken ausgleichend auf das Mikroklima. Grosse, alte Bäume finden in der Regel eine besonders hohe Akzeptanz in der Bevölkerung. Ebenso können Brunnen, oder auch Wettersäulen oder Statuen wichtige Einzelelemente sein, die geschützt werden sollen. (Art. 70 MBauG).

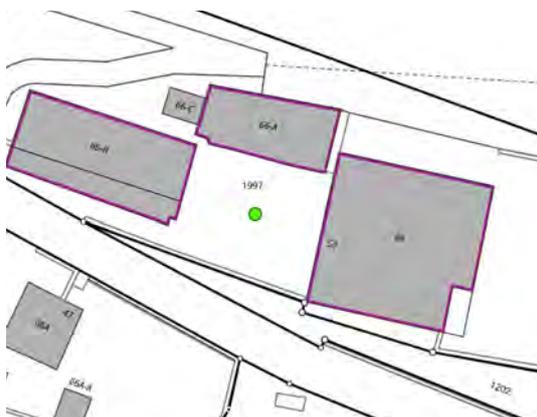


Abb. 18: Der mächtige Baum beim Sprecherhaus in Luzein wurde im GGP als «erhaltenswertes Naturobjekt» (grüner Punkt) geschützt.

Firstrichtungen

Gleiche Firstrichtungen geben einer Siedlung ein Gesicht. Diese konsequente Ausrichtung der Bauten auf den Geländeverlauf ist vielerorts seit Jahrhunderten üblich. Firstrichtungen können im GGP vorgegeben werden.



Abb. 19: Die einheitliche Firstrichtung ist charakteristisch für Segnas (Disentis/Mustér). Im GGP kann diese festgelegt werden, um diesen Charakter auch bei Neubauten zu erhalten.

Gelungene Bauvorhaben zeigen grosse Wirkung

Bauvorhaben können aus verschiedenen Gründen überzeugend wirken: Sie sind besonders gut in die Umgebung integriert, sie stärken durch gute Architektur den Charakter eines Ortes und finden hohe Akzeptanz durch die Art, wie sie genutzt werden können. Gelungene Bauten strahlen positiv auf ihre Umgebung aus. Im Gegenzug können unsorgfältig geplante Bauten den Weg zu geringeren Ansprüchen und zur Banalisierung der Siedlung ebnen. Wo Gemeinden und öffentliche Institutionen planen und bauen, kann immer die Möglichkeit genutzt werden, ein gutes oder sogar besonders gutes Beispiel zu errichten. Das wirkt motivierend auf weitere Vorhaben in der Nachbarschaft und stärkt die Standortattraktivität.



Baulinien, Strassenräume, Plätze

Baulinien bestimmen die Grenze, bis zu der ober- und unterirdisch gebaut werden darf, in der Regel entlang von Strassen, Gewässern oder Wald. Baulinien gehen allen anderen öffentlich-rechtlichen Abstandsvorschriften vor. Das MBauG unterscheidet die folgenden Baulinien:

- | Baulinien des Typs A gelten wie Grenzabstandsvorschriften. Unterschreitungen gemäss KRG sind nicht zulässig.
- | Baulinien des Typs B gelten wie Grenzabstandsvorschriften. Unterschreitungen gemäss KRG sind zulässig.
- | Baulinien des Typs C bestimmen zwingend die Lage von Fassadenfluchten.
- | Baulinien des Typs D bestimmen zwingend die vertikale und horizontale Ausdehnung von Gebäuden.

Baulinien ermöglichen einerseits die Freihaltung sowie andererseits die präzise Situierung von Bauten und Anlagen. Dadurch dienen sie der Gestaltung resp. Strukturierung einer Siedlung, der Fassung von Plätzen oder einzelner Strassenzüge (Art. 71 MBauG).



Abb. 20: Die Fassung des Dorfplatzes Feldis könnte über Baulinien (blaue Linien) gesichert werden.

Wege

Wege und Strassen prägen das Ortsbild über Jahrhunderte oder gar Jahrtausende (wie die Via Appia in Rom). Während Gebäude im Laufe der Zeit gebaut und abgebrochen werden, verändern sich die Strassenverläufe häufig nur minimal. Einige dieser historischen Wege sind im eingangs erwähnten IVS enthalten. Auch diese Wege können im GGP festgelegt werden.

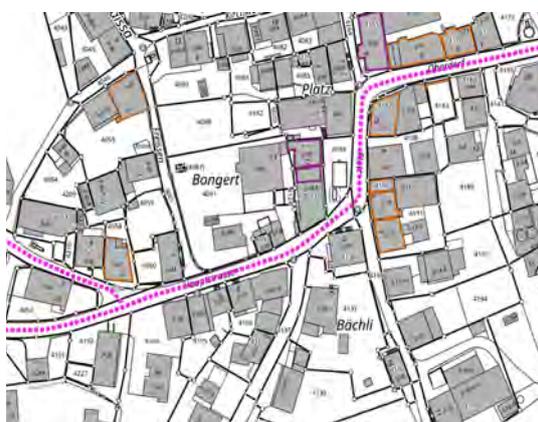


Abb. 21: Die Ortsdurchfahrt von Valendas wird im GGP geschützt.

Mauern und Einfriedungen

Mauern sind Wegbegrenzer oder gleichen Terraingefälle aus. Einfriedungen stehen oft in einem kulturgeschichtlich wichtigen Zusammenhang. Einzelne Objekte können besonders eindrücklich sein oder in der Summe mehrerer Elemente ein Ortsbild prägen (z.B. geschmiedete Garteneinfassungen in einem Quartier). Trockenmauern bieten zudem wichtige Lebensräume für Kleinlebewesen (Art. 70 MBauG).

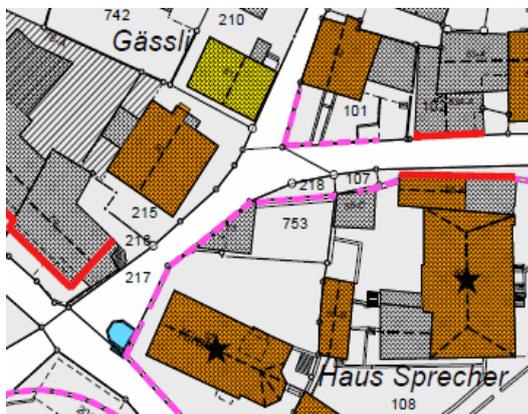


Abb. 22: Die für das Ortsbild bedeutenden Mauern entlang der Strasse wurden im GGP von der Gemeinde Jenins festgelegt (violette Strichlinie).

Wie eingangs erwähnt sind diese Inhalte nicht abschliessend und bei Bedarf können diese mit orts- und gebietsspezifischen Festlegungen im GGP und im Baugesetz ergänzt werden.

4.3 Qualitätsfördernde Instrumente

Messbare und vergleichende Kriterien

Die Beurteilung der Qualität eines Ortsbildes oder eines konkreten Bauvorhabens ist eine anspruchsvolle Aufgabe. Grundsätzliche existieren zwei Herangehensweisen: messbare Kriterien einerseits und vergleichende Aspekte andererseits.

Zu den messbaren Qualitätskriterien, die vor allem im Baugesetz beschrieben sind, zählen Regeln für die Dimensionierung von Bauten, für die Belichtung, für den Einsatz bestimmter Materialien oder Formen (z.B. Satteldach, Vor- und Rücksprünge), aber auch Gebäudehöhen, Grenzabstände, Überbauungs- oder Freihalte-ziffern sowie Baulinien für die bauliche Gestaltung. Messbare Kriterien sind zwingend zu erfüllen, was im Bewilligungsverfahren durch die Behörden meist einfach zu überprüfen ist. Sie eignen sich, um nachbarschaftliche Konflikte zu minimieren und gewisse gestalterische Einheitlichkeit durchzusetzen, wirken jedoch bezüglich der gestalterischen Qualität nur beschränkt. Sie garantieren weder gute Architektur noch eine hohe Akzeptanz der Bauwerke durch die Nutzer.

Zu den vergleichenden Aspekten gehören Ästhetikbestimmungen, die Gestaltungsberatung, Ortsbildkommissionen und Konkurrenzverfahren. Ein bestimmtes Vorhaben wird mit anderen Vorhaben, einem anerkannten Idealbild oder mit der Umgebung verglichen. Im Zentrum steht eine Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Ideen und die Erarbeitung von Argumentationslinien. Die Anwendung vergleichender Kriterien erfordert Gestaltungsfachwissen, gesellschaftliche Akzeptanz und Erfahrung. Ihre Handhabung ist anspruchsvoll, weshalb sie nachfolgend näher beleuchtet werden.

Ästhetikbestimmungen

Ästhetikartikel in einem Baugesetz können je nach Zielsetzung mehr oder weniger fordernd formuliert werden. Die Spannweite reicht vom Verunstaltungsverbot über das Gebot der befriedigenden Einordnung bis zum Gebot der sehr guten Gesamtwirkung eines Bauvorhabens für sich und in der Umgebung. Mit Art. 73 KRG wird bereits für alle Bauvorhaben in Graubünden eine gute, also nicht bloss durchschnittliche Gesamtwirkung verlangt. Was gut oder nur durchschnittlich ist, hängt aber von der Umgebung ab.

Gestaltungsberatung

Eine gängige und bekannte Form, auf die Gestaltung eines Vorhabens einzuwirken, ist die Beratung. Die Gemeinde entwickelt zusammen mit einer Bauherrschaft bereits vor der Ausarbeitung eines Bauprojektes die Rahmenbedingungen für ein baukulturell qualitätsvolles Projekt. Die Gemeinde greift dazu auf unabhängige Fachleute zurück und regelt die Kostentragung. Wie auch bei einer Ortsbildkommission sollte die Gestaltungsberatung nicht in der Gemeinde wohnhaft sein und keine Projektierungs- und Bauaufträge im Gemeindegebiet übernehmen. Eine ständige Gestaltungsberatung bietet den Vorteil einer durchgehenden Linie. Häufiger Wechsel bei der Beratung ist nicht zu empfehlen.

Im GGP können auch einzelne Bereiche mit Beratungspflicht festgesetzt werden. Ebenso ist es möglich, die Pflicht an bestimmte Zonen oder Objekte zu binden (vgl. Art. 61 MBauG).

Ortsbildkommissionen

Ortsbildkommissionen oder auch Gestaltungsbeiräte sind eine weitere Form der Gestaltungsberatung. Anstelle eines einzelnen Experten wirkt eine Gruppe von Fachkundigen, welche die unterschiedlichen Meinungen ihrer Mitglieder auf einen Punkt bringen muss. Die Beurteilung wird auf diese Weise ausgewogener und weniger angreifbar. Dafür arbeiten Kommissionen weniger schnell als Einzelberater und kosten mehr. Sie wirken mit Vorteil dort, wo erhöhte Anforderungen gestellt werden. Das trifft zu, wenn Bauvorhaben besondere baugestalterische Fragen aufwerfen oder von grösserer Bedeutung für das Orts- und Landschaftsbild sind.

Die Kommissionen geben Empfehlungen ab und unterstützen die Behörden bei der Entscheidungsfindung. Die Gremien setzen sich aus Fachleuten zusammen, die auch von Vertretern der verantwortlichen Behörde begleitet werden können. Die Kommissionsmitglieder sollen fachlich qualifiziert und unabhängig sein. Sie sind in der Regel nicht ortsansässig und nach Möglichkeit nicht mit Bauaufträgen vor Ort betraut, um Interessenskonflikte zu verhindern.

Der Blick aus der Distanz und die unvoreingenommene Diskussion führen zusammen mit der Erfahrung der Kommissionsmitglieder oft zu substantiellen Verbesserungen der Projekte oder zu veränderten Lösungsansätzen. Die Wirkung einer Kommission steht und fällt mit der Qualität ihrer Mitglieder sowie mit dem Rückhalt in der verantwortlichen Behörde.

Konkurrenzverfahren

Als weiteres Instrument zur Förderung oder Anhebung von gestalterischer Qualität bieten sich Konkurrenzverfahren an. Konkurrenzverfahren setzen kreatives Potenzial frei («Konkurrenz belebt das Geschäft») und sind eine bewährte und zweckmässige Beschaffungsform für Architektur- und Planungsleistungen. In Anlehnung an die sia-Ordnungen 142, 143 und 144 kommen entweder Studienaufträge (pauschale Entschädigung aller Teilnehmer), Wettbewerbe (abgestufte Preisgelder) oder Anforderungsprofile in Frage. Das geeignete Verfahren und der Kreis der Teilnehmer richten sich nach der Aufgabenstellung und der Bauträgerschaft. So sind Wettbewerbe geeignet, wenn das Ziel klar definiert ist (z.B. Bau eines neuen Schulhauses). Studienaufträge hingegen sind bei offenen Aufgabenstellungen sinnvoll. Teil des Studienauftrages ist, das Ziel zu definieren. Beispielsweise soll eine Brachfläche entwickelt werden, allerdings ist unklar, was dort geschehen soll. Ein Studienauftrag kann hier aufzeigen, ob hier beispielsweise ein Platz, ein Hotel oder ein Mehrgenerationenhaus sinnvoll ist.

Ein Konkurrenzverfahren bietet die Möglichkeit, für eine bestimmte Bau- oder Planungsaufgabe verschiedene Lösungsansätze mit einem fachlich ausgewiesenen Beurteilungsgremium zu diskutieren und dem bestgeeigneten Vorschlag den Vorzug zu geben. Die Durchführung eines Konkurrenzverfahrens beansprucht einen Zeitraum von mehreren Monaten und ist mit Kosten verbunden. Diese werden jedoch in der Regel durch das bessere Ergebnis kompensiert. Natürlich kann man gut Qualität auch durch direkte Vergabe an den oder die Beste/n der Besten erreichen. Aber mit dem Verzicht auf ein Konkurrenzverfahren wird man nie erfahren, ob nicht eine andere Lösung überzeugender gewesen wäre und eine Chance verpasst wurde.

Zu den Instrumenten der Qualitätsförderung zählen auch Testplanungen. Hauptmerkmal der Testplanung ist, dass die beauftragten Planungsteams ihre Ideen im Austausch mit den Auftraggebern und gegebenenfalls untereinander entwickeln. Testplanungen zielen darauf ab, eine konkrete Vorstellung zu entwickeln, in welche Richtung sich ein Areal oder Quartier baulich verändern soll. Daher müssen sie zu einem frühen Zeitpunkt erstellt werden. In einem offenen Prozess können Diskussionen in den Steuerungsgremien zu Teilschritten stattfinden.

4.4 Weitere Inhalte des Generellen Gestaltungsplans

Neben den ortsbildbezogenen Festlegungen, welche sich auf den Siedlungsraum und dessen unmittelbares Umfeld beschränken, sind auch Festlegungen des GGP im Landschaftsbereich angezeigt. Dort gibt es eine sehr grosse Vielzahl und Variationsbreite von Gestaltungselementen. Das kann von einer alleeartigen Dorfeinfahrt über besondere Terrassierungen mit Mauern in der Landschaft bis zu Einzelbäumen gehen. So können aufgrund der Inhalte des Natur- und Landschaftsinventars des Amtes für Natur und Umwelt oder anhand von Grundlagen des Archäologischen Dienstes geschützte und erhaltenswerte Natur- und Kulturobjekte in den GGP aufgenommen und im Baugesetz geregelt werden (Art. 70 MBauG).

An dieser Stelle ebenfalls zu erwähnen sind die Möglichkeiten des GGP, massgeschneiderte Festlegungen im Rahmen von projektbezogenen Planungen zu treffen. So werden beispielsweise im Rahmen von Abbau- und Deponieplanungen die Regelungsmöglichkeiten des GGP genutzt (Etappierung, Abbaurichtungen, Höhenfestlegungen, Rekultivierung, etc.).

4.5 Gesamtwirkung der einzelnen Massnahmen zählt

Die beste Wirkung erzielen die Massnahmen in den einzelnen Planungsinstrumenten erst, wenn sie optimal aufeinander abgestimmt sind. So kann ein sorgfältig umgesetzter Objektschutz im GGP und im Baugesetz wirkungslos sein, wenn um die entsprechenden wertvollen Bauten die falschen Zonenzuweisungen und Zonenbestimmungen festgelegt wurden. Oder es wird eine wichtige Sicht- und Verbindungsachse im GGP festgelegt und der entsprechende Eintrag im Generellen Erschliessungsplan zur Sicherung der Fusswegrechte fehlt.

Die Nutzungsplanung mit der Art und dem Mass der Nutzung muss immer einhergehen mit einer auf die Eigenheiten des Ortes abgestimmten Gestaltungsplanung. Die gelungene Umsetzung eines fundierten GKOB ist folglich stets als Summe aller festgelegten planerischen Massnahmen in Zonenplan, Baugesetz, GGP und Generellem Erschliessungsplan zu verstehen.

5 Linkverzeichnis

32

Musterbaugesetz

www.are.gr.ch > Dienstleistungen > Nutzungsplanung > Wegleitungen > Musterbaugesetz für Bündner Gemeinden 2020
<https://tinyurl.com/yekctfn5>

Hochwertige Gebietsentwicklung

www.are.gr.ch > Dienstleistungen > Nutzungsplanung > Wegleitungen > Hochwertige Gebietsentwicklung
<https://tinyurl.com/yekctfn5>

ISOS

Weisungen über das ISOS und Erläuterungen zum ISOS
www.bak.admin.ch > Baukultur ISOS und Ortsbildschutz > Das ISOS in Kürze > ISOS-Methode > Dokumente
<https://tinyurl.com/25hatpba>

Rechtsprechung des Bundesgerichtes

www.bak.admin.ch > Baukultur ISOS und Ortsbildschutz > Materialien > Gutachten > Zur Bedeutung des Bundesgerichtsentscheids Rüti für das ISOS und IVS
<https://tinyurl.com/mtcdwwn6>

Arbeitsgrundlage

www.bak.admin.ch > Baukultur ISOS und Ortsbildschutz > Materialien > Umsetzungshilfen > Empfehlungen zur Berücksichtigung der Bundesinventare nach Art. 5 NHG in der Richt- und Nutzungsplanung
<https://tinyurl.com/mtcdwwn6>

Das ISOS in Kürze

www.bak.admin.ch > Baukultur ISOS und Ortsbildschutz > Das ISOS in Kürze
<https://tinyurl.com/5ez8cdjo>

ISOS-Methode

www.bak.admin.ch > Baukultur ISOS und Ortsbildschutz > Das ISOS in Kürze > ISOS-Methode
<https://tinyurl.com/2u6oz3a7>

Praktische Anwendung

www.bak.admin.ch > Baukultur ISOS und Ortsbildschutz > Das ISOS in Kürze > Praktische Anwendung
<https://tinyurl.com/27crew54>

Arbeitshilfe ISOS und Verdichtung

www.espacesuisse.ch > Raumplanung > Siedlungen und Innenentwicklung > Ortsbildschutz > Arbeitshilfe Ortsbildschutz und Verdichtung
<https://tinyurl.com/1jslvwjk>

Inventar Denkmalpflege

WebGIS: map.geo.gr.ch/denkmalpflege
www.denkmalpflege.gr.ch

Weitere Infos:

Alain de Botton: Why Design Matters (Englisch) <https://tinyurl.com/dmauk7z9>

School of life: How To Make An Attractive City (Englisch) <https://tinyurl.com/j86nxxn8c>

