
Prüfung der Weiterentwicklung des Regionalen Naturparks Biosfera Val Müstair und des UNESCO-Biosphärenreservats Engiadina Val Müstair

Bericht Projektphase 2

verfasst durch den Lenkungsausschuss
Scuol, April 2022

Impressum

Auftraggeberin:

Regiun Engiadina Bassa/Val Müstair (EBVM)
Chasa du Parc, 7550 Scuol

Strategischer Lenkungsausschuss:

Philipp Gunzinger, Vorsitzender Lenkungsausschuss
Angelika Abderhalden, Geschäftsführerin UNESCO-Biosphärenreservat Engiadina Val Müstair
Christian Fanzun, Gemeindepräsident Scuol
Ruedi Haller, Direktor Schweizerischer Nationalpark
Rico Lamprecht, Gemeindepräsident Val Müstair, bis 31.12.2020
Gabiella Binkert-Becchetti, Gemeindepräsidentin Val Müstair, ab 01.01.2021
Victor Peer, Gemeindepräsident Valsot
David Spinnler, Geschäftsführer Regionaler Naturpark Biosfera Val Müstair

Operative Projektbegleitung:

Martina Schlapbach, Regionalentwicklerin Regiun Engiadina Bassa/Val Müstair

Projektbegleitung durch mandatierte externe Fachpersonen:

Adrian Kräuchi und Christoph Giger, Landplan AG
Dominik Siegrist, Ostschweizer Fachhochschule (OST)
Armon Vital, juristischer Experte

Inhalt

Zusammenfassung	4
1. Ausgangslage.....	9
1.1. Projektanstoss.....	9
1.2. Gegenstand des Berichts	10
1.3. Zielsetzung.....	10
2. Perimeter und räumliche Organisation.....	11
2.1. Relevante raumwirksame Akteure und deren Gebiete	11
2.2. Bisherige und zukünftige Entwicklung der Gebietskategorien.....	13
3. Vorgehensplanung und Projektorganisation.....	15
4. Projektphase 1 – Fazit Machbarkeitsstudie	16
5. Projektphase 2 – Vertiefungsstudie	17
5.1. Natur und Landschaft / Bewertung der Natur- und Landschaftswerte	17
5.2. Raumplanung	19
5.2.1. Raumordnung.....	19
5.2.2. Handlungsbedarf.....	26
5.3. Rechtliche Abklärungen.....	26
5.3.1. Rechtsgrundlage.....	26
5.3.2. Parklabel	26
5.3.3. Rechtliche Beurteilungsbasis.....	27
5.3.4. Rechtliche Konsequenzen.....	27
5.3.5. Rechtsprechung	28
5.3.6. Status Biosphärenreservat	29
5.4. Ökonomie / Wertschöpfungspotenzial.....	29
5.4.1. Ziel und Methode	29
5.4.2. Ergebnisse	30
5.4.3. Interpretation.....	30
5.4.4. Beurteilung aus Sicht der Region.....	31
5.4.5. Ökonomie / Finanzhilfen von Bund und Kanton.....	31
5.5. Organisationsentwicklung.....	32
5.5.1. Organigramm.....	32
5.5.2. Trägerschaft (strategische Ebene).....	32
5.5.3. Parkmanagement (operative Ebene).....	33
5.5.4. Positionierung und Planung	34
5.5.5. Kompatibilität mit strategischen Zielen RNP Biosfera Val Müstair.....	34
5.6. Abklärungen Schlüsselpartner.....	35
5.6.1. Resultate der Machbarkeitsstudie	35
5.6.2. Resultate der vertiefenden Analyse	36
6. Fazit und Empfehlung des LA.....	37

Glossar

- BAFU Bundesamt für Umwelt
- BEVM UNESCO-Biosphärenreservats Engiadina Val Müstair
- BSR UNESCO Biosphärenreservat
- BVM Biosfera Val Müstair
- EBVM Region Engiadina Bassa/Val Müstair
- IBNL Instrument zur Bewertung der Natur- und Landschaftswerte
- NHG Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz
- PäV Pärkeverordnung
- RNP Regionaler Naturpark
- RPG Raumplanungsgesetz
- RPV Raumplanungsverordnung
- SNP Schweizerischer Nationalpark

Tabellen

- Tabelle 1: Bewertung der beiden Gemeinden Valsot und Scuol gemäss dem IBNL
- Tabelle 2: Abschätzung touristische Bruttowertschöpfung im RNP/BEVM nach Gemeinden und gesamt

Weiterführende Informationen

Vorliegender Bericht präsentiert schwerpunktmässig die Resultate der Vertiefungsanalysen der Projektphase 2. Die Analysen werden im vorliegenden Bericht zugunsten einer leserfreundlichen Informations- und Entscheidungsgrundlage in zusammenfassender Form präsentiert. Die vollständigen Vertiefungsanalysen liegen als separate Beilagen vor und werden auf Anfrage gerne zur Verfügung gestellt:

- Landplan AG (2021), Bewertung der Natur- und Landschaftswerte (IBNL) im Rahmen des Projekts «Weiterentwicklung des Regionalen Naturparks Biosfera Val Müstair und des UNESCO-Biosphärenreservats Engiadina Val Müstair», Projektphase 2.
- Landplan AG (2021), Analyse Raumplanung im Rahmen des Projekts «Weiterentwicklung des Regionalen Naturparks Biosfera Val Müstair und des UNESCO-Biosphärenreservats Engiadina Val Müstair», Projektphase 2.
- Siegrist, Dominik (2020), Abschätzung der naturparkinduzierten touristischen Bruttowertschöpfungseffekte des Regionalen Naturparks Biosfera Val Müstair beziehungsweise des UNESCO Biosphärenreservats Engiadina Val Müstair für das Jahr 2030.
- Vital, Armon (2020), Bericht rechtliche Abklärungen im Rahmen des Projekts «Weiterentwicklung des Regionalen Naturparks Biosfera Val Müstair und des UNESCO-Biosphärenreservats Engiadina Val Müstair», Projektphase 2.

Zusammenfassung

Unter der Trägerschaft der Regiun Engiadina Bassa/Val Müstair (EBVM) wird seit 2019 das Projektvorhaben geprüft, den im Val Müstair bestehenden Regionalen Naturpark Biosfera und das damit verbundene UNESCO-Biosphärenreservat Engiadina Val Müstair auf die Gemeindegebiete Scuol und Valsot zu erweitern. Das geprüfte Format orientiert sich an dem für die Errichtung bzw. Weiterentwicklung von Naturparks standardisierten Zeitplan, bestehend aus einer formellen «Errichtungs- bzw. Erweiterungsphase» mit Aufbau der Trägerschaft, Mitwirkung der Bevölkerung und Chartaprozess, gefolgt von Gemeindeabstimmungen und, infolge von positiven Abstimmungen, Label-Erteilung und Start der Betriebsphase.

Für die Prüfung des Projektvorhabens hat die Regiun EBVM einen Lenkungsausschuss beauftragt, welcher sich aus je einer Vertretung von allen direkt involvierten Institutionen zusammensetzt, namentlich der drei Gemeinden Scuol, Val Müstair und Valsot sowie des Regionalen Naturpark Biosfera Val Müstair, des UNESCO-Biosphärenreservats Engiadina Val Müstair und des Schweizerischen Nationalparks. Der Nationalpark bildet die Kernzone des UNESCO-Biosphärenreservats Engiadina Val Müstair, welche im Rahmen des geprüften Projektvorhabens in unveränderter Form bestehen bleiben würde.

Eine 2019 erstellte, externe Studie bestätigt die Machbarkeit des Weiterentwicklungsprojektes. Gestützt auf diese Machbarkeitsstudie wurden in punktueller Zusammenarbeit mit externen Fachpersonen vertiefende Analysen hinsichtlich raumplanerischen und rechtlichen Aspekten, dem Wertschöpfungspotenzial sowie der Organisationsentwicklung des Projektes durchgeführt sowie Gespräche mit regionalen Partnerorganisationen geführt. Die Erkenntnisse der vertiefenden Analysen, welche schwerpunktmässig in den Jahren 2020/21 durchgeführt und im Frühjahr 2022 abgeschlossen wurden, sind im vorliegenden Projektbericht enthalten.

Die Erkenntnisse dienen gesamthaft als Entscheidungsgrundlage für die involvierten Gemeinden und Institutionen, um über die weiterführende Projektumsetzung zu befinden. An dieser Stelle sei aus der Sicht des Lenkungsausschusses übergeordnet festgehalten, dass aus der bisherigen Projektarbeit der vergangenen Jahre umfangreiche und vielfältige Erkenntnisse und Beurteilungen in den unterschiedlichsten Bereichen resultieren, welche – unabhängig davon, in welcher Form das Projekt der Weiterentwicklung des Regionalen Naturparks Biosfera Val Müstair und des UNESCO-Biosphärenreservats Engiadina Val Müstair fortgeführt und realisiert wird oder nicht – einen substanziellen und bedeutenden Mehrwert für die künftigen Arbeiten in der Regionalentwicklung darstellen. In diesem Sinne dürfen die bisherigen Ergebnisse der Projektarbeit als beachtlich bewertet werden.

Die Erkenntnisse aus den in den Jahren 2020-22 durchgeführten Vertiefungsanalysen sind nachstehend zusammengefasst und im Rahmen des vorliegenden Berichts ausgeführt.

Natur- und Landschaftswerte

Mit dem „Instrument zur Bewertung der Natur- und Landschaftswerte“ wird seitens Bund geprüft, ob eine Gemeinde das an einen RNP gestellte Anforderungsprofil erfüllt. Die gemeindespezifischen Bewertungen des Erweiterungsperimeters belegen eine ausserordentlich hohe Dichte an Inventaren und Kulturgütern sowie Natur- und Kulturlandschaftselementen und unterstreichen die Eignung der Gemeinden Scuol und Valsot als Parkgebiete von nationaler Bedeutung.

Raumplanung

Die Analysen zeigen, dass das Weiterentwicklungsprojekt aus raumplanerischer Sicht mit den bestehenden Grundlagen kompatibel ist und die Gemeinden im Erweiterungsperimeter (Scuol und Valsot) die an einen RNP gestellten Anforderungen erfüllen.

- Insgesamt sind keine unvereinbaren Konfliktpunkte bezüglich raumwirksamer Vorhaben zu verzeichnen. Einzelne in der Richtplanung aufgeführte Vorhaben hinsichtlich Wasserfassungen/-kraftwerke, Skigebietserweiterungen und Gewerbezoonen können lokal eine Beeinträchtigung von Natur- und Landschaftswerten zur Folge haben. Ob, und wenn ja, inwieweit solche Vorhaben im Widerspruch mit dem Weiterentwicklungsprojekt stehen könnten, kann aus heutiger Sicht nicht abschliessend beurteilt werden, sondern ist von den konkreten Umständen und von der Projektierung der einzelnen Vorhaben abhängig.
- Insgesamt weisen die relevanten Strategien und Konzepte auf kommunaler, regionaler wie auch auf kantonaler Ebene zu einem hohen Grad übereinstimmende Synergien mit den Zielsetzungen eines RNP und eines BSR auf. Die Positionierung als natur- und kulturnahe Tourismusdestination wie auch die Stärkung von regionalen Wertschöpfungsketten und Projekten ist als gemeinsame Haltung von Tourismus, Gemeinden und Region in allen Grundlagen ablesbar. Diese Positionierung und die nachhaltige Entwicklung, welche von der Region seit Jahrzehnten praktiziert wird, würden infolge einer Umsetzung des Weiterentwicklungsprojekts in authentischer Weise gestärkt resp. fortgesetzt.

Rechtliches

Die Analysen zeigen, dass sich die stimmberechtigte Bevölkerung mit dem Entscheid für einen RNP resp. ein BSR zu einer ökologisch, wirtschaftlich und sozial nachhaltigen Entwicklung ihres Gemeindegebiets bekennt. Dieses Bekenntnis wird in der Rechtspraxis, insbesondere bei Interessenabwägungen bezüglich raumwirksamer Vorhaben, als eine Beurteilungsgrundlage unter vielen berücksichtigt. In einem RNP resp. BSR gelten indes die einschlägigen raumrelevanten Rechtsgrundlagen, ohne dass zusätzliche Auflagen (z.B. Schutzbestimmungen) geschaffen werden.

- Die Pärkeverordnung (PäV) schreibt als gesetzliche Grundlage auf Bundesebene vor, dass ein RNP im kantonalen Richtplan zu bezeichnen ist und Nutzungspläne den Anforderungen an den Park zu entsprechen haben. Im Übrigen erfahren die einschlägigen raumrelevanten Rechtsgrundlagen (Gesetze, Verordnungen und Pläne auf allen Stufen) keine unmittelbaren Änderungen. Die rechtliche Beurteilung eines einzelnen Vorhabens erfolgt auch in einem RNP im Rahmen der geltenden Gesetzesbestimmungen in den ordentlichen Verfahren durch die zuständige Behörde.
- In der Rechtspraxis wird ein RNP, neben zahlreichen weiteren rechtlichen Kriterien, als eine relevante Beurteilungsgrundlage mitberücksichtigt – und zwar überall dort, wo Gesetze im Anwendungsfall umfassende Interessenabwägungen für resp. gegen eine Planung oder ein konkretes raumwirksames Vorhaben vorsehen. Der rechtliche Status als RNP allein bildet für sich betrachtet hingegen kaum einen rechtsgenügenden Grund z.B. für die Verneinung der Zulässigkeit einer raumrelevanten Planung oder eines Projekts. Zurzeit besteht noch keine umfassende Rechtsprechung zu Interessenabwägungen bei Planungen und Projekten in Natur-

pärken. Mit Blick auf die Zukunft ist aber damit zu rechnen, dass nicht nur Genehmigungsbehörden auf allen Stufen, sondern auch beschwerdeberechtigte Umweltorganisationen und Private in Rechtsmittelverfahren im Zusammenhang mit Planungen und raumwirksamen Projekten sich vermehrt auf die Schutzvorschriften der PÄV berufen werden. In der bisherigen Rechtsprechung wird das Ziel zur Stärkung der Regionalwirtschaft, welches ein RNP gemäss PÄV gleichermassen verfolgt, erst wenig betont im Vergleich zur Erhaltung und Aufwertung der Qualität von Natur und Landschaft.

- Diese rechtliche Ausgangslage ist auch für die Beurteilung des aktuellen raumwirksamen Vorhabens zur Erschliessung der Gebietsveränderungen im Skigebiet Motta Naluns zu berücksichtigen. Zu diesem Punkt laufen Vorabklärungen mit der Pendergolas Scuol SA sowie den zuständigen kantonalen Behörden und den Bundesbehörden.
- Für ein BSR gilt ein internationales Regelwerk, national liegen keine spezifischen rechtlichen Anforderungen vor. Es ist nicht davon auszugehen, dass der Status als BSR rechtliche Konsequenzen hat, solange die Schutzbestimmungen an einen RNP nicht weniger streng sind als die Grundlagen der UNESCO.

Ökonomie / Wertschöpfung

Die Analysen zeigen, dass positive Wertschöpfungseffekte insbesondere durch die finanziellen und personellen Ressourcen ausgelöst werden können, welche in einem RNP zugunsten von Projektorganisation und -umsetzungen zur Verfügung stehen. Auch besteht ein Potenzial für eine erhöhte Wertschöpfung im Rahmen der Vermarktung von Regionalprodukten mit Label. Touristisch ist davon auszugehen, dass das Weiterentwicklungsprojekt zur Erhaltung und Sicherung der Wertschöpfung und Qualität auf einem bereits hohen Niveau beitragen kann.

- Eine externe Wertschöpfungsanalyse beurteilt das wirtschaftliche Potenzial des Weiterentwicklungsprojekts gestützt auf eine aus Referenzprojekten etablierte Methodik. Die Analyse schätzt die touristische Bruttowertschöpfung, welche im erweiterten Perimeter durch den RNP resp. BSR ausgelöst würde, auf total knapp 12 Millionen Franken pro Jahr. Das wäre rund 15% der touristischen Bruttowertschöpfung, welche durch die Realisierung des Erweiterungsprojekts zusätzlich generiert werden könnte.
- Aufgrund der bereits starken und prominenten Positionierung der Region in den touristischen Märkten ist jedoch davon auszugehen, dass die zusätzlichen wirtschaftlichen Effekte des Erweiterungsvorhabens von bedeutend geringerem Umfang sind, als sie die externe Wertschöpfungsstudie beziffert. Aufgrund des regional bereits bestehenden RNP resp. BSR sowie dem einzigen Nationalpark der Schweiz und dem zugehörigen etablierten Label «Nationalparkregion» ist die Ausgangslage der Region bezüglich der zu erwartenden zusätzlichen touristischen Wertschöpfung, welche durch die Realisierung des Vorhabens ausgelöst würde, nicht mit denjenigen von anderen, in den Märkten weniger gut positionierten Regionen vergleichbar. Das Weiterentwicklungsprojekt ist daher primär als Beitrag zu verstehen, um das bestehende Niveau der touristischen Wertschöpfung langfristig zu sichern und ggf. leicht zu erhöhen.

- Eine erhöhte Wertschöpfung darf im Rahmen der Vermarktung von Produkten mit den zusätzlichen Labels erwartet werden. Eine Quantifizierung dieser Wertschöpfungseffekte stellt methodisch eine Herausforderung dar; Vergleichsprojekte weisen der touristischen Wertschöpfung und der Wertschöpfung aus Regionalprodukten bei professioneller Umsetzung indes ein beachtliches, ähnlich grosses Potenzial zu.
- Zu erwähnen sind zudem die direkten Finanzbeiträge, welche der Region für den Status RNP von Bund und Kanton neu zugeführt würden. Diese Beiträge hängen von politischen Grundlagen und Entscheidungen ab.
- Als Erfahrungswerte können die aktuellen Zahlen des RNP Biosfera Val Müstair (BVM) aufgeführt werden: Ausgehend von den Gemeindebeiträgen als Voraussetzung und Grundpfeiler der Finanzierung generiert die Gemeinde resp. der RNP BVM mit jedem eigenen Franken weitere sechs Franken durch die Beiträge von Bund und Kanton sowie durch die Erträge des Parkbetriebs. Die öffentlichen Beiträge stellen grundsätzlich Ressourcen für das Projektmanagement und die Projektumsetzungen zugunsten der Regionalentwicklung zur Verfügung, welche ohne Instrument des RNP nicht verfügbar wären. Von diesen personellen und finanziellen Ressourcen sind wiederum positive Wertschöpfungseffekte zu erwarten.

Organisationsentwicklung

Aus der aktuellen Projektphase resultiert ein Organisationsmodell, welches Vertretende aus allen involvierten Institutionen als Grundlage für eine erfolgsversprechende und effiziente Umsetzung des Weiterentwicklungsprojekts betrachten. Das Modell baut auf bestehenden Strukturen auf und hat das Ziel, Synergien optimal zu nutzen und diese im Sinne einer schlanken Organisation ggf. ab 2025 einzusetzen. Das Organigramm mit den zugehörigen Erläuterungen ist im vorliegenden Bericht dargestellt.

Abklärungen Schlüsselpartner

Die im Rahmen der Machbarkeitsstudie initiierten (2019) Gespräche mit regionalen Partnerorganisationen wurden in den Jahren 2020-22 fortgeführt und vertieft. Gesamthaft wurden 25 regionale Partnerorganisationen für Gespräche kontaktiert; aufgrund der Covid-Pandemie fanden die Gespräche überwiegend im bilateralen Rahmen statt.

Die Gesamtauswertung der Gespräche mit regionalen Partnerorganisationen veranlasst den Lenkungsausschuss, die effektive Machbarkeit des Projektvorhabens, welche aufgrund der analytischen Grundlagen vorliegt, zu relativieren. Während durchaus positive Stimmen vorhanden sind, herrscht bei vielen regionalen Partnern eine zurückhaltende und teilweise kritische Haltung gegenüber dem Projekt vor. Gesamthaft erscheinen die Mehrwerte, welche das Weiterentwicklungsprojekt für einzelne Interessengruppen und insbesondere die regionale Wirtschaft generieren würden, für viele Partner zu wenig greifbar und allgemeine Befürchtungen bezüglich Einschränkungen in der Nutzung der Landschaft relativ weit verbreitet. Raumplanerische Entscheide (z.B. Sistierung der Richtplananpassungen im Kontext der geplanten Skigebietserweiterung Scuol) aus der jüngsten Vergangenheit sowie gescheiterte Parkprojekte in anderen Regionen sind als externe Faktoren zu verstehen, welche kritische Positionen gegenüber dem Projektvorhaben in der Tendenz stärkten. Daraus resultiert die Einschätzung des Lenkungsausschusses, dass das Projekt aktuell mehrheitlich nicht als Priorität betrachtet wird. Ein weiterer exter-

ner Faktor spielt dabei die Corona-Pandemie, welche bereits über einen längeren Zeitraum viele Individuen und Institutionen in der Region zu einer angepassten Prioritätensetzung veranlasst. Unabhängig von der Beurteilung des geprüften Projektvorhabens erscheint die Nachhaltigkeit aufgrund der Gesprächsergebnisse als Grundsatz, zu welchem man sich in der Region breit abgestützt bekennt.

Fazit und Empfehlung

Aufgrund der Resultate der vertiefenden Analyse, welche als Ergebnis der Projektphase 2 vorliegen, formuliert der mit der Projektprüfung beauftragte Lenkungsausschuss die Empfehlung, das Projektvorhaben bis auf Weiteres nicht im geprüften Format weiterzuverfolgen. Konkret impliziert dies die Empfehlung, das Projekt vorerst nicht in die formelle «Errichtungs- bzw. Erweiterungsphase» zu überführen, welche für die Gründung bzw. Weiterentwicklung von Naturparks gemäss standardisiertem Vorgehen vorgesehen ist. Der LA berücksichtigt mit dieser Empfehlung sämtliche vorliegenden Analyseresultate, wobei die Ergebnisse aus den Gesprächen mit regionalen Partnerorganisationen besonders gewichtet werden.

Die aus der Prüfungsphase vorliegenden Erkenntnisse geben indes Anlass, eine Perspektive und einen Plan zu entwickeln, um den initiierten Prozess der nachhaltigen Entwicklung weiterzuverfolgen. Die Nachhaltigkeit erscheint aufgrund der Analyseergebnisse als Grundsatz, zu welchem man sich in der Region unabhängig von der Beurteilung des geprüften Projektvorhabens relativ breit abgestützt bekennt. Die Empfehlung des LA beinhaltet sodann das an die Prüfungsergebnisse angepasste Ziel, die übergeordnete Vision der gemeinsamen Weiterentwicklung von bestehendem UNESCO-Biosphärenreservat, Regionalem Naturpark und Schweizerischem Nationalpark im Rahmen der regionalen Standortentwicklungsstrategie (Agenda 2030) und unter der Trägerschaft der Region EBVM beizubehalten und in kleineren Projekten punktuell aktiv zu bearbeiten.

Hinsichtlich Projektorganisation hält die Empfehlung des LA dazu an, die in der Prüfungsphase aufgebauten, bewährten Strukturen weiterzuführen. Auf strategischer Ebene bietet sich folglich an, den für die Projektprüfung eingesetzten Lenkungsausschuss mit der fortführenden Leitung des Projektes «Weiterentwicklung der UNESCO Biosfera Engiadina Val Müstair und des Regionalen Naturparks Biosfera Val Müstair» zu beauftragen. Die angepasste übergeordnete Aufgabe des Lenkungsausschusses bestünde folglich darin, alle Akteure in der Region im Bereich Nachhaltigkeit einzubinden und für eine koordinierte gemeinsame Weiterentwicklung zu aktivieren. Ein wesentliches Hauptziel wäre dabei, das UNESCO-Biosphärenreservat zugunsten der regionalen Entwicklung zu stärken, sprich u.a. mehr Sichtbarkeit und Wertschöpfung zu generieren. Auf operativer Ebene würde dementsprechend weiterführend die Arbeitsgruppe mit Vertretern der drei Schlüsselinstitutionen, namentlich des UNESCO-Biosphärenreservats, Regionalen Naturparks und Schweizerischen Nationalparks, sowie der Regionalentwicklung für die Entwicklung und Umsetzung von gemeinsamen Projekten mit weiteren regionalen Partnern verantwortlich zeichnen.

1. Ausgangslage

1.1. Projektanstoss

Es liegt in der Verantwortung der Regionalentwicklung Engiadina Bassa/Val Müstair – im Auftrag der Konferenz der Gemeindepräsidenten – nachhaltige Entwicklungsstrategien zu entwickeln und vorzuschlagen. Abgestimmt auf die Stärken und Werte der Region sollen so deren Attraktivität als Lebensraum sowie deren Positionierung in den relevanten Märkten gefördert und gestärkt werden. Dadurch soll der Region zusätzliche Wertschöpfung zugeführt werden, welche die Erhaltung und Erweiterung des Arbeitsplatz- und Ausbildungsangebots sichert und damit die Sicherung der wirtschaftlichen Existenzgrundlage sowie der sozialen und kulturellen Identität der Region langfristig gewährleistet.

Im Rahmen dieses Auftrags und dieser Verpflichtung der Bevölkerung gegenüber soll geprüft werden, welche Potenziale und Entwicklungschancen sich durch eine Ausdehnung der Perimeter des RNP sowie des BSR, welche in der Gemeinde Val Müstair und in Teilen des Gemeindegebiets von Scuol bereits etabliert sind, auf die gesamte Fläche der Unterengadiner Gemeinden Scuol und Valsot erschlossen werden können. Die Absicht, welche diesen Überlegungen zugrunde liegt, beinhaltet die mögliche Effektivitätssteigerung der Ausstrahlung und der Wirksamkeit der Strategien und Massnahmen, welche von einem erweiterten Gesamtperimeter dieser Gebietskategorien dank des Erreichens einer kritischen Grösse zu erwarten sind. Dabei kann auf der hervorragenden Entwicklungsarbeit in der Val Müstair aufgebaut werden, wo sich gezeigt hat, dass der Status RNP und BSR in kombinierter Form und bei letzterem in konstruktiver Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Nationalpark (SNP) wichtige Förderinstrumentarien darstellen. Damit können zusätzliche Synergien genutzt und Lebensräume nachhaltig entwickelt werden. Konkret ermöglichen diese deckungsgleichen Perimeter etwa den kombinierten Einsatz der Mittel zur Projektfinanzierung, wie sie für einen Park von nationaler Bedeutung, nicht aber für ein BSR zur Verfügung gestellt werden. Zudem unterstützt das Alleinstellungsmerkmal BSR in der Öffentlichkeitsarbeit die Positionierung der Region – insbesondere auch im touristischen Bereich.

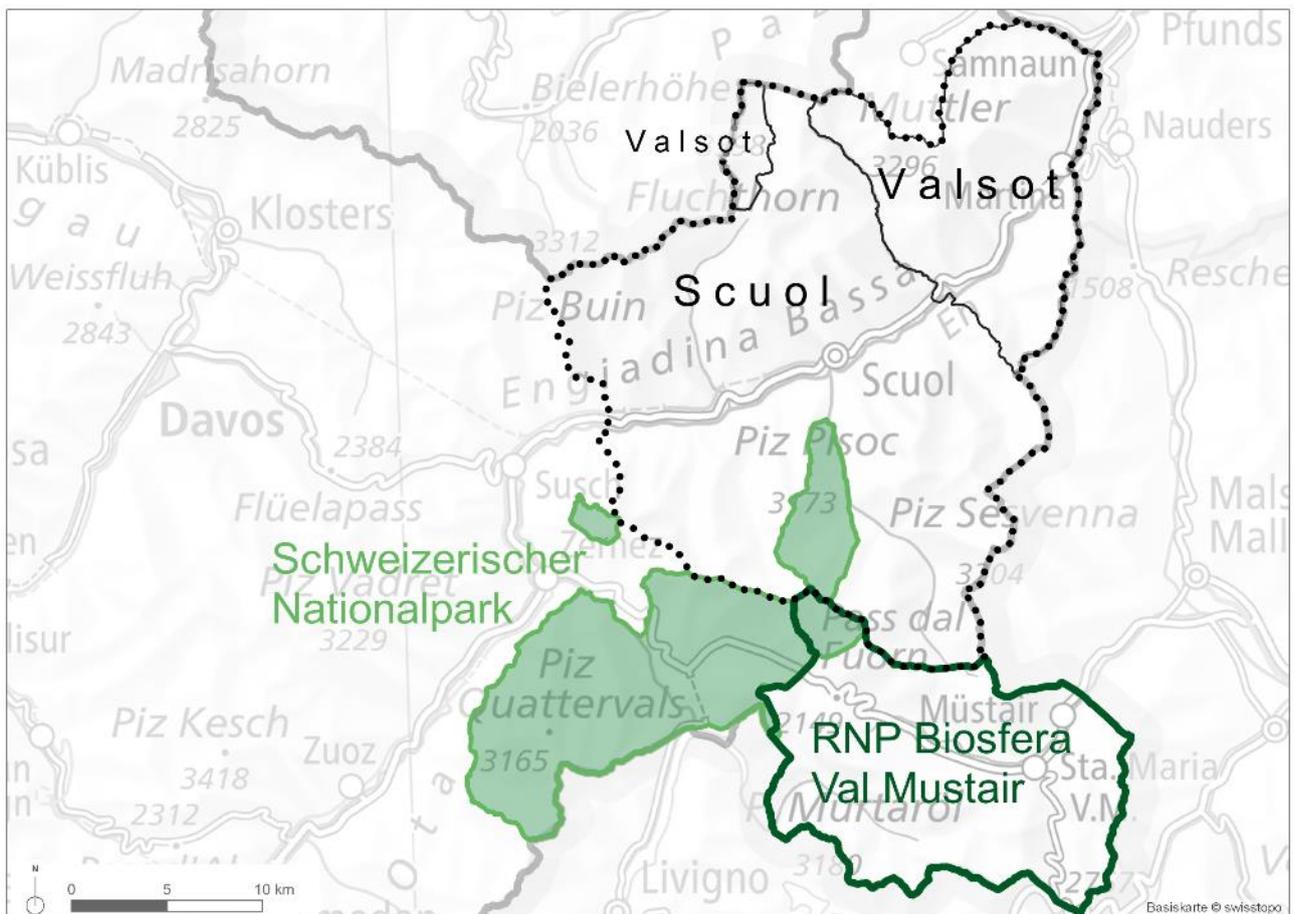


Abb. 1: Prüfperimeter Gebietserweiterung: Gemeinden Scuol und Valsot im Unterengadin, angrenzend an den SNP und den RNP BVM

1.2. Gegenstand des Berichts

Der vorliegende Bericht bildet eine Beurteilungsgrundlage bezüglich der Möglichkeiten sowie der Vor- und Nachteile, welche aus einer geographischen und inhaltlichen Weiterentwicklung des RNP BVM sowie des BEVM auf die Gemeindegebiete von Scuol und Valsot resultieren würden. Der Bericht enthält die Resultate aus den vertiefenden Analysearbeiten, welche aufbauend auf der Machbarkeitsstudie zum Weiterentwicklungsprojekt (2019) hauptsächlich in den Jahren 2020-21 durchgeführt wurden.

1.3. Zielsetzung

Alle in dieses Prüfungsportefeuille involvierten Partner – namentlich die Gemeinderäte resp. -vorstände von Scuol, Val Müstair und Valsot sowie die Organisationen RNP BVM, BEVM und SNP – haben sich gemeinsam dazu entschlossen, die Erweiterung des RNP BVM auf Teilgebiete des Unterengadins (Gemeindegebiete Scuol und Valsot) zugunsten eines deckungsgleichen Perimeters von RNP und BSR im Detail zu prüfen. Dabei soll auch untersucht werden, inwieweit die beiden ggf. neu hinzukommenden Gemeindegebiete von Scuol und Valsot die Anforderungen an die Qualität von Natur und Landschaft erfüllen, welches wirtschaftliche Potenzial mit dem Label «UNESCO» und RNP» geschaffen werden kann und welche rechtlichen Auswirkungen aus der Partizipation an einem Parkprojekt resultieren. Zudem werden Überlegungen zur zukünftigen Projekt- und Governancestruktur sowie ein Vorgehensvorschlag für den Projektentwicklungsprozess bis hin zur Integration der beiden Gemeindegebiete Scuol und Valsot in den RNP BVM und BEVM dargelegt.

2. Perimeter und räumliche Organisation

2.1. Relevante raumwirksame Akteure und deren Gebiete

In der Region EBVM existieren folgende drei eng zusammenhängende und sich teilweise überschneidende Kategorien von Naturschutz- resp. Pflege- und Entwicklungsgebieten mit national und auch international anerkanntem Status:

Schweizerischer Nationalpark (SNP)

Das 1980 erlassene Nationalparkgesetz ist die rechtliche Grundlage des Nationalparks und beschreibt seine Aufgaben. Nach der Ablehnung der Nationalparkprojekte «Adula» und «Locarnese» bleibt der SNP weiterhin der einzige Nationalpark in der Schweiz. Im gesamten Alpenraum bestehen derzeit zehn Nationalpärke. Der SNP wurde 1914 als erster Nationalpark Mitteleuropas gegründet und ist heute ein national und international anerkanntes Naturschutzgebiet und in seiner Form im Alpenraum einzigartig. Der SNP verfügt seit Januar 2020, gestützt auf das Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG), über das (neurechtliche) Parklabel von nationaler Bedeutung. Gemäss seinem Leitbild bilden die Ziele des SNP einen Dreiklang; vom Menschen unbeeinflusste Entwicklung der Natur, Erforschung der dabei ablaufenden Prozesse und Information der Besuchenden, wobei sich Forschung und Information an den Schutzziele ausrichten. In diesem Rahmen will der SNP auch einen Beitrag an die nachhaltige Entwicklung der Region leisten.

Regionaler Naturpark (RNP)

Die gesetzliche Grundlage RNP bildet die Verordnung des Bundes über die Pärke von nationaler Bedeutung. Insgesamt gibt es in der Schweiz vier verschiedene Parkkategorien: Schweizerischer Nationalpark, Nationalpark der neuen Generation, RNP und Naturerlebnispark. Ende 2019 waren in der Schweiz 17 Pärke in Betrieb – darunter 15 RNP. Im Jahre 2020 startete im Kanton Graubünden mit dem Val Calanca ein weiterer RNP in die Errichtungsphase. Unter Beteiligung des Prättigaus war zudem die Schaffung eines grenzüberschreitenden "Regionalen Naturparks Rätikon" in Diskussion.

RNP sind in der Schweiz, gemäss den Vorgaben des Bundes, Gebiete, die sich durch ihre hohen natürlichen, landschaftlichen und kulturellen Werte besonders auszeichnen. Mit den RNP sollen die besonders schönen Landschaften in die regionalen Wirtschaftskreisläufe eingebettet und für die einheimische Bevölkerung, für die Landwirtschaft, für das Gewerbe sowie für den Tourismus nutzbar gemacht werden. Gleichzeitig soll der Naturpark einen Mehrwert für Natur und Landschaft darstellen und diesbezügliche Initiativen unterstützen. Mit Hilfe des Naturpark-Produktelabels können die Regionen ihre Produkte besser vermarkten und ein positives Image aufbauen. Die Gesamtfläche eines RNP beträgt mindestens 100 Quadratkilometer und umfasst im Normalfall ganze Gemeindeflächen. Dadurch soll das Zusammenspiel der thematischen Schwerpunkte wie z.B. Natur- und Kulturwerte, touristische Aktivitäten, Landwirtschaft etc., welche durch die bestehenden Besonderheiten der Region gegeben sind, mit den sozioökonomischen Aktivitäten gewährleistet werden. Der Bund fördert die RNP mittels finanzieller Beiträge und Qualitätszeichen. Die Rechte und Pflichten werden in einem Vertrag zwischen Bund, Kanton und der Trägerschaft geregelt. Bund, Kanton und Gemeinden teilen sich die Kosten nach einem bestimmten Schlüssel auf.

Schweizer Pärke werden nach dem Bottom-Up Ansatz entwickelt. Das dem revidierten Natur- und Heimatschutzgesetz NHG zu Grunde liegende Prinzip der Freiwilligkeit ermöglicht der Bevölkerung, bei der Planung und insbesondere der Errichtung eines Parks von nationaler Bedeutung auf demokratischem Weg aktiv mitzuwirken. Um diese Partizipation sicher zu stellen, müssen einerseits die Gemeinden in der Parkträgerschaft massgeblich vertreten sein. Andererseits sorgen die Kantone dafür, dass die geeignete Mitwirkung der Bevölkerung in den beteiligten Gemeinden sichergestellt ist. Mindestens einmal während der Entstehung eines

Parks, in aller Regel zum Dossier für die Errichtungsphase oder zur Charta für die Betriebsphase, soll die Bevölkerung über das Vorhaben entscheiden können. Einem möglichst frühzeitigen Einbezug der breiten Bevölkerung im Entstehungsprozess ist ein hoher Stellenwert beizumessen.

Will ein RNP zusätzlich die Anerkennung als BSR erlangen, muss eine Zonierung geschaffen werden und der Nachweis erbracht werden, dass das Gebiet repräsentativ für die biogeographische Region ist. Zudem muss die Verpflichtung eingegangen werden, Forschung zu betreiben.

UNESCO Biosphärenreservat (BSR)

In der Schweiz bestehen keine eigenständigen rechtlichen Grundlagen für UNESCO-Biosphärenreservate (BSR). RNP können jedoch den Status eines BSR erlangen, wenn sie die entsprechenden Anforderungen der UNESCO erfüllen. Derzeit existieren in der Schweiz zwei UNESCO-Biosphärenreservate; Engiadina Val Müstair und Entlebuch. Weltweit gibt es 714 Biosphärenreservate in 129 Ländern.

BSR sind Modellregionen, in der eine nachhaltige Entwicklung in ökologischer, ökonomischer und sozialer Hinsicht exemplarisch verwirklicht werden soll. BSR sind nur selten vom Menschen unberührte Biotope – viel öfter sind es Kulturlandschaften, die sich in Jahrhunderten menschlicher Nutzung gebildet haben und umgestaltet wurden. Damit die UNESCO die Anerkennung eines Gebiets als BSR vornimmt, muss das Gebiet für einen Landschaftstyp charakteristisch sein, der besonders schützenswert ist und zugleich modellhaft nachhaltige Entwicklungen umsetzt. Die Anforderungen für die einzelnen Zonen formuliert die UNESCO. Kann ein BSR die Anforderungen nicht mehr erfüllen, so ist die Schweiz verpflichtet, das betreffende BSR aus dem globalen Netzwerk zurückzuziehen. Entsprechend den Anforderungen der UNESCO müssen für die BSR Zonierungsregeln befolgt werden, welche sich nach den natürlichen Eigenschaften und der Intensität der menschlichen Tätigkeit in den jeweiligen Zonen richten. Jedes BSR ist in drei voneinander abhängige Zonen unterteilt, die sich ergänzende Funktionen erfüllen und sich gegenseitig verstärken:

- *Die Kernzone ist der am stärksten geschützte Bereich zur Erhaltung der biologischen Vielfalt. Hier befinden sich die Ökosysteme, in denen der Mensch den geringsten Einfluss ausübt. Die Kernzone erfüllt im Wesentlichen eine Schutzfunktion. In ihr wird angewandte Forschung und Grundlagenforschung betrieben. Im BEVM bildet der SNP die Kernzone.*
- *Die Pflegezone umgibt in der Regel die Kernzone oder grenzt an sie an und soll für umweltverträgliche Aktivitäten, etwa extensive Landnutzung und Naturtourismus, aber auch für angewandte Forschung und Grundlagenforschung genutzt werden.*
- *In der Entwicklungszone sind die Nutzungsformen nach heutiger Rechtsprechung erlaubt. Sie dient der Förderung einer soziokulturell und ökologisch nachhaltigen wirtschaftlichen und menschlichen Entwicklung und erfüllt somit eine zentrale Funktion bei der Zusammenarbeit von örtlichen Gemeinschaften, Wissenschaftlern und anderen Akteuren in Untersuchungen zur Nachhaltigkeit.*

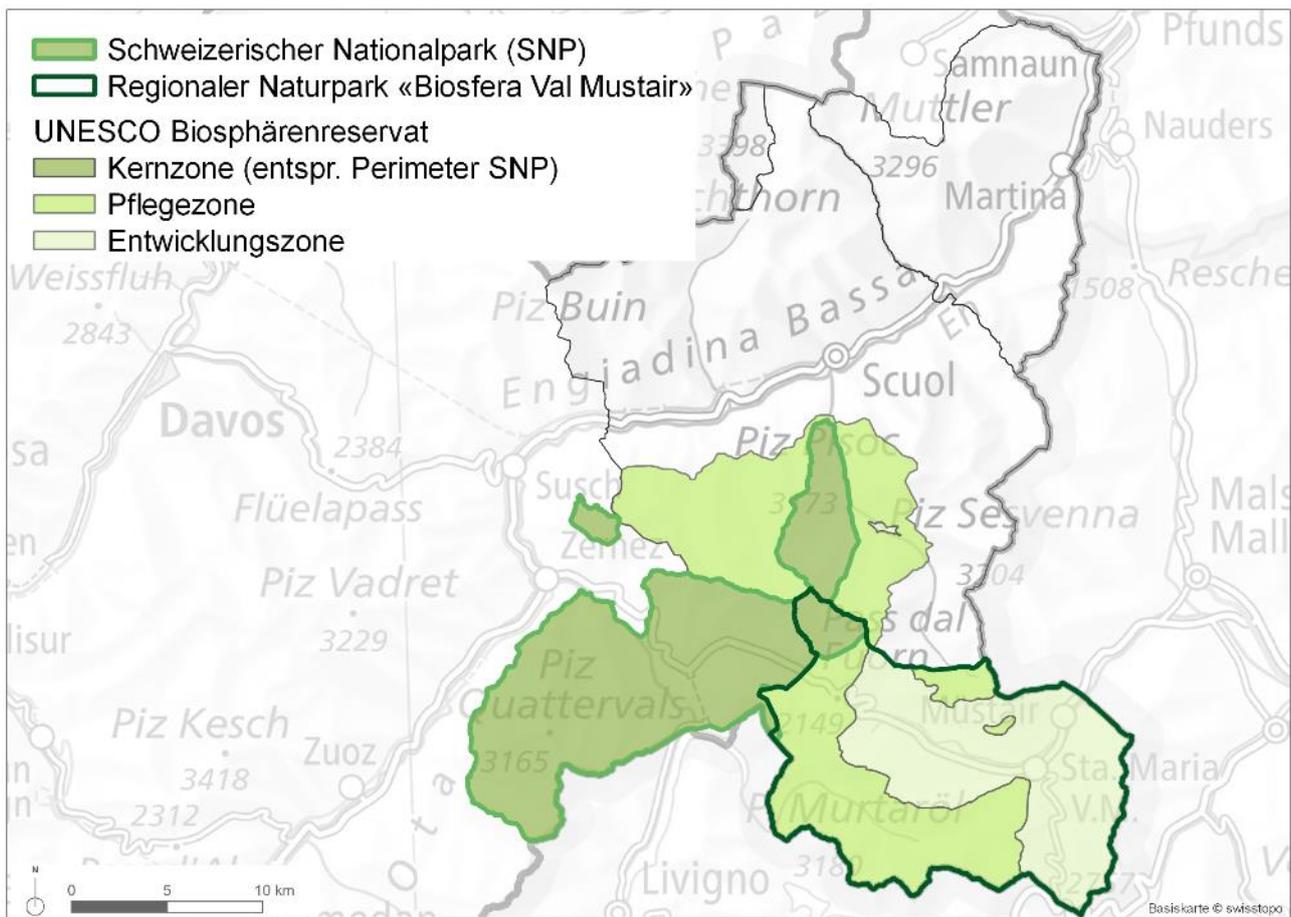


Abb. 2: Zonierung und Abgrenzung SNP, RNP und BSR

2.2. Bisherige und zukünftige Entwicklung der Gebietskategorien

Der SNP wurde 1979 zum ersten BSR der Schweiz erklärt. Ausgehend von den 1995 überarbeiteten Kriterien der UNESCO wurde ergänzend zur Kernzone des BSR, welche sich bis heute mit dem Gebiet des SNP deckt, eine diese umgebende Pflege- und Entwicklungszone vorgeschrieben. Diese wurde mit den Pflege- und Entwicklungszonen im gesamten Gemeindegebiet der Val Müstair ab 2010 und im Unterengadin (Teilgebiete der Gemeinde Scuol) ab 2016 geschaffen. Infolge des im Jahre 2007 im NHG geschaffenen Förderinstruments «Pärke von nationaler Bedeutung» wurde im Jahre 2011 der RNP BVM in Betrieb genommen, dessen Perimeter sich in der Val Müstair mit dem Perimeter der Pflege- und Entwicklungszone des BSR deckt und im nördlichen Perimeter des Gemeindegebiets im «Val Nügli» eine räumliche Überlagerung mit der Kernzone des Nationalparks aufweist. Somit umfasst das BEVM aktuell diejenigen Gebiete der Region, welche über einen national resp. international anerkannten Schutz- und Entwicklungsstatus verfügen. Diese setzen sich aus folgenden drei Teilperimetern zusammen, welche je eigene Funktionen erfüllen:

Kernzone

Perimeter des SNP: Dieser ist sowohl eigenständiger Nationalpark als auch Kernzone des BEVM. Hier steht die Erhaltung der Natur, Forschung und Monitoring im Vordergrund. Eine menschliche Nutzung in diesem Gebiet ist mit Ausnahme nachhaltiger touristischer Nutzung (wandern auf festgelegten Wegen) ausgeschlossen. Das Gebiet ist 170 km² gross. Eine vergleichbare räumliche Überlagerung zwischen SNP und RNP existiert bereits heute in der Gemeinde Val Müstair. Der Umgang in der Gemeinde Scuol funktioniert

nach dem gleichen Prinzip, indem die überlappende Kernzone des SNP als Schutzgebiet innerhalb des potenziellen RNP verstanden wird.

Pflegezone

Ein Teil dieser Zone liegt im Val Müstair und ein Teil im Unterengadin (Gemeinde Scuol) und grenzt an die Kernzone an. Eine ökologisch schonende Bewirtschaftung ist möglich. Die Zielsetzung dieser Zone umfasst Forschung, Bildungsmassnahmen zur nachhaltigen Entwicklung und Monitoring.

Entwicklungszone

Der grösste Teil der Entwicklungszone mit einer Fläche von 104 km² liegt im Val Müstair. Im Engadin liegt nur die Fraktion S-charl (0.5 km²) innerhalb der Entwicklungszone des BSR. In der Entwicklungszone sind die Nutzungsformen nach heutiger Rechtsprechung erlaubt. Sie dient der Förderung einer soziokulturell und ökologisch nachhaltigen wirtschaftlichen und menschlichen Entwicklung und erfüllt somit eine zentrale Funktion bei der Zusammenarbeit von örtlichen Gemeinschaften, Wissenschaftlern und anderen Akteuren in Untersuchungen zur Nachhaltigkeit.

Zusammengefasst bildet der SNP sowohl einen eigenständigen Nationalpark als auch die Kernzone des BEVM. Der RNP BVM überlagert die Pflege- und Entwicklungszone in der Gemeinde Val Müstair. Mit der Erweiterung des RNP BVM um die Gemeindegebiete von Scuol und Valsot kann eine räumliche Erweiterung und Harmonisierung der Zonierung des BEVM erreicht werden.

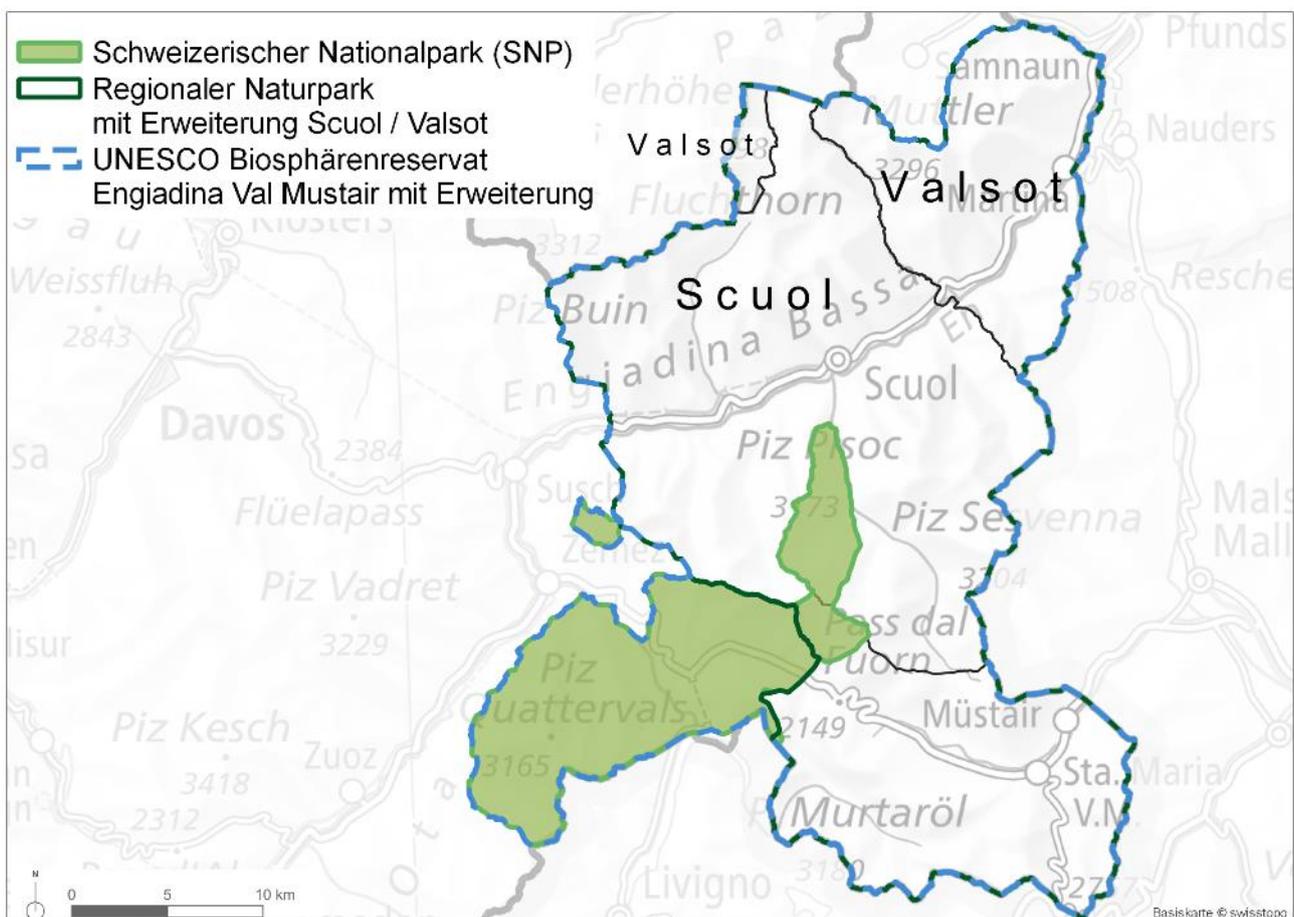


Abb. 3: Erweiterung RNP um die Gemeindegebiete von Scuol und Valsot

3. Vorgehensplanung und Projektorganisation

Für die Realisierung dieses Entwicklungsvorhabens wurde folgender Phasenplanung definiert (Zeitplan, der 2020 gestützt auf die Machbarkeitsstudie definiert wurde):

Phase 1: 2019 – Machbarkeitsstudie
(nicht gemäss Vorgaben BAFU, sondern im Sinne einer Akzeptanzabklärung)

Phase 2: 2020/21 – Entscheidungsgrundlagen

1. Vertiefungsfragen klären
2. Kernelemente erweiterte Machbarkeit (Natur- und Landschaftswerte, Rechtliches, Raumplanung, Wertschöpfung) für Bericht «Entscheidungsgrundlagen»
3. Organisationsentwicklung / Trägerschaft
4. Vorgespräche Schlüsselakteure in der Region
5. Verfahren Gebietserweiterung definieren (ggf. Phase 3)

Phase 3: 2021 – Operative Projektphase

1. Bericht «Entscheidungsgrundlagen» zu Händen Gemeinden und Institutionen
2. Abstimmung mit strategisch relevanten Partnern/-organisationen und Koordination relevante raumwirksame Vorhaben
3. Positionierung, Namensgebung, Corporate Design, usw.
4. Grundsatzentscheid Gemeinderäte Scuol, Valsot und Val Müstair sowie SNP
5. Initiierung operative Projektleitung / Geschäftsstelle / Projektentwicklung

Phase 4: 2022 – Anpassung Instrumente

1. Charta Regionaler Naturpark – Inhalte Erweiterung
2. Gesuch um globale Finanzhilfen Naturpark 2025 – 2028
3. Managementplan UNESCO mit neuen Gemeinden
4. Finanzierung Gemeinden / Dritte und Parkvertrag
5. Detailkommunikation und Partizipation Bevölkerung, Anspruchs-, Nutzergruppen

Phase 5: 2023 – Mitwirkungs- und Entscheidungsverfahren

1. Partizipative Erarbeitung Charta, Gesuch um globale Finanzhilfen, Managementplan UNESCO
2. Detailkommunikation und Partizipation Bevölkerung, Anspruchs-, Nutzergruppen
3. Volksabstimmungen zu Erweiterung RNP in allen Gemeinden
4. Eingabe Dossier ANU

Phase 6: 2024 – Vorbereitung Betriebsphase

1. Konstitution Organisationsstruktur – operativ und strategisch
2. Eingabe Dossier an BAFU und UNESCO
3. Prüfung Charta und Gesuch um globale Finanzhilfen durch Bund und Kanton
4. Abschluss Programmvereinbarung 2025 – 2028

Phase 7: 2025 – Betriebsphase

1. Weiterführung Betriebsphase mit erweitertem Perimeter
2. Umsetzung 4-jährige Programmperiode 2025 – 2028
3. Einführung neue Organisationsstruktur

Die Trägerschaft für die Phasen 1 und 2 lag resp. liegt bei der Region EBVM. Die strategische Projektleitung wird durch einen Lenkungsausschuss wahrgenommen, in welchem Verantwortungsträger aus allen involvierten Gemeinden und Institutionen Einsitz nehmen. Denkbar ist, dass zu einem späteren Zeitpunkt weitere interessierte Gemeinden miteinbezogen werden könnten und sich so die Möglichkeit einer dynamischen Weiterentwicklung eröffnen würde. Im Rahmen der Projektarbeit kommt den Gemeinden Samnaun und Zernez sowie den Gemeinden der Subregion La Plaiv im Oberengadin ein Beobachterstatus zu.

4. Projektphase 1 – Fazit Machbarkeitsstudie

In der Projektphase 1 wurde im Jahre 2019 mit der Unterstützung von Prof. Dr. Dominik Siegrist vom Institut für Landschaft und Freiraum, Fachbereich naturnaher Tourismus und Parks an der Hochschule für Technik Rapperswil, eine Machbarkeitsstudie durchgeführt. Die Studie untersuchte, inwiefern sich mit Blick auf die drei beteiligten Gemeinden Scuol, Val Müstair und Valsot ein weiterentwickelter, deckungsgleicherer Perimeter des RNP des BSR umsetzen lässt. Der SNP wurde als Kernzone des BSR eng in die Überlegungen miteinbezogen, wobei eine Veränderung dieser Kernzone nicht vorgesehen ist. Teile des Gemeindegebiets von Scuol bilden bereits heute Teil des BSR. Valsot gehört derzeit weder dem RNP noch dem BSR an.

Als zentrale Schlussfolgerung der Studie resultiert die Einschätzung, dass die Weiterentwicklung grundsätzlich machbar ist und für die Region einen Mehrwert ergeben würde. Weiterentwicklung bedeutet: Der RNP würde neu integral die Gemeindegebiete von Val Müstair, Scuol und Valsot umfassen, das BSR neu ebenfalls die Gebiete der drei Gemeinden sowie als Kernzone, wie bereits heute, den SNP. Mit diesem Modell könnten die Potenziale am effektivsten erschlossen werden. Der Mehrwert, welcher aus der Umsetzung dieses Weiterentwicklungsprojekts resultieren würde, besteht in erster Linie in der verstärkten Sichtbarkeit der Region und einer erhöhten wirtschaftlichen Wertschöpfung. Ein RNP wird durch finanzielle Mittel von Bund und Kanton bei der Inwertsetzung von Natur- und Kulturlandschaften unterstützt. Ergänzend dazu bietet das UNESCO-Label, welches direkt keine zusätzlichen finanziellen Mittel auslöst, eine international bekannte Marke, welche für die touristische Angebotsentwicklung und die Vermarktung sowie für die Positionierung von regionalen Produkten erfolgversprechend eingesetzt werden kann. Dies erklärt, weshalb es gleichzeitig eines RNP und eines BSR bedarf.

Die Mehrheit der Personen, welche im Rahmen der Studie befragt wurden, schreiben dem Weiterentwicklungsprojekt grosse Chancen zu. Das am häufigsten genannte Risiko bei der Beurteilung der Machbarkeit stellt die Frage dar, ob infolge einer Weiterentwicklung mehr Auflagen für den Naturschutz zum Tragen kommen würden. Hierbei kommt der Autor der Machbarkeitsstudie zum Schluss, dass der Perimeter, welcher für die Weiterentwicklung in Frage kommt, aufgrund der aktuellen Gegebenheiten sowohl den rechtlichen Vorgaben an einen RNP als auch den Richtlinien der UNESCO entspricht. In einem RNP gelten die bereits bestehenden rechtlichen Grundlagen, ohne dass zusätzliche Auflagen geschaffen werden.

Die Gemeinderäte resp. Gemeindevorstände der involvierten Gemeinden Scuol, Val Müstair und Valsot sowie die strategischen Gremien der beteiligten Organisationen haben sich auf der Grundlage der Machbarkeitsstudie dafür ausgesprochen, die Prüfung der Weiterentwicklung im Rahmen von relevanten Themenfeldern in einer Phase 2 zu vertiefen.

5. Projektphase 2 – Vertiefungsstudie

In der Projektphase 2 wurden 2020-22, gestützt auf die Machbarkeitsstudie, spezifische Fragestellungen in folgenden Bereichen vertieft analysiert, welche für den Erfolg des Weiterentwicklungsprojekts von relevanter Bedeutung sind:

- Natur- und Landschaftswerte (naturräumliche Eignung)
- Raumplanung
- Rechtliches
- Ökonomie / Wertschöpfungspotenzial
- Organisationsentwicklung
- Abklärungen Schlüsselpartner

Damit sollen fundierte Beurteilungs- und Entscheidungsgrundlagen für die Parkerweiterung sowie deren Planung und Umsetzung geschaffen werden, auf Basis derer die politischen Entscheidungsträger eine Entscheidung zur Fortführung des Vorhabens fällen können. Bei der Klärung der Fragestellungen wurden externe Fachpersonen mit ausgewiesener Expertise beigezogen. Die Ergebnisse der Untersuchungen, deren Inhalte im Folgenden zusammengefasst dargelegt sind, liegen in ausführlicher Form vor.

5.1. Natur und Landschaft / Bewertung der Natur- und Landschaftswerte

Die PÄV formuliert die Anforderungen an die Pärke von nationaler Bedeutung. Hohe Natur- und Landschaftswerte bilden die Voraussetzungen, damit eine Region mit dem Label «Regionaler Naturpark» ausgezeichnet werden kann. In Artikel 15 der PÄV sind die Anforderungen, welche Natur- und Landschaftswerte ein Parkgebiet auszeichnen, formuliert:

- a. die Vielfalt und Seltenheit der einheimischen Tier- und Pflanzenarten sowie ihrer Lebensräume;
- b. die besondere Schönheit und die Eigenart der Landschaft;
- c. einen geringen Grad an Beeinträchtigungen der Lebensräume einheimischer Tier- und Pflanzenarten sowie des Landschafts- und Ortsbilds durch Bauten, Anlagen und Nutzungen.

Der Nachweis, ob eine Gemeinde diese Anforderungen erfüllt, wird mittels des IBNL erbracht. Im Rahmen von Feldaufnahmen und der Analyse von Grundlagen und Daten wurde überprüft, ob die beiden Gemeinden Scuol und Valsot über die erforderlichen Werte verfügen. Die Ergebnisse der Bewertung der Natur- und Landschaftswerte mit dem vom BAFU zur Verfügung gestellten Instrument belegen eine hohe Dichte an Inventaren und Kulturgütern sowie Natur- und Kulturlandschaftselementen und unterstreichen die Eignung des Gebiets als Park von nationaler Bedeutung. Die nachfolgende Tabelle gibt eine Übersicht über die erreichte Punktzahl pro Kategorie.

Tabelle 3: Bewertung der beiden Gemeinden Valsot und Scuol gemäss dem IBNL. Die beiden Gemeinden eignen sich gemäss dieser Beurteilung sehr als RNP.

Kategorie IBNL	Mögliche Punktzahl IBNL	Erreichte Punktzahl Gemeinde Scuol	Erreichte Punktzahl Gemeinde Valsot
1. Landschaft Allgemein	21	14	11
2. Geomorphologie, Geologie	10	10	10
3. Biotope, Biodiversität	15	14	15
4. Kulturhistorische Elemente und Nutzungsformen	10	10	10
5. Besiedlung	14	12	12
6. Schwerwiegende Beeinträchtigungen	-30	0	0
7. Übrige Beeinträchtigungen	-23	-7	-6
8. Zerschneidung der Landschaft durch Erschliessungsanlagen	-6	-2	-2
Summe Landschaftswerte	70	60	58
Summe Beeinträchtigungen	-59	-9	-8
Summe Gesamtbewertung		51	50

Ab einer Gesamtpunktzahl von 43 und mehr Punkten wird eine Gemeinde als geeignet erachtet.

Die hohe Dichte an landschaftlichen, kulturhistorischen und ökologischen Werten ist bemerkenswert. Die überdurchschnittlichen Flächenanteile der beiden Gemeinden an Inventarflächen von nationaler Bedeutung, kantonaler Landschaftsschutzgebiete, die Formenvielfalt der Geomorphologie, die ausserordentliche Vielfalt und Qualität von Biotopen und Lebensräumen sowie die Dichte an gut erhaltenen Dorfbildern spiegelt sich in den entsprechend hohen Werten wider. Die Gemeinden sind kaum durch Infrastrukturbauten oder andere Grossanlagen betroffen. Insgesamt schneiden die beiden Gemeinden Scuol und Valsot in allen Kategorien gut bis sehr gut ab.

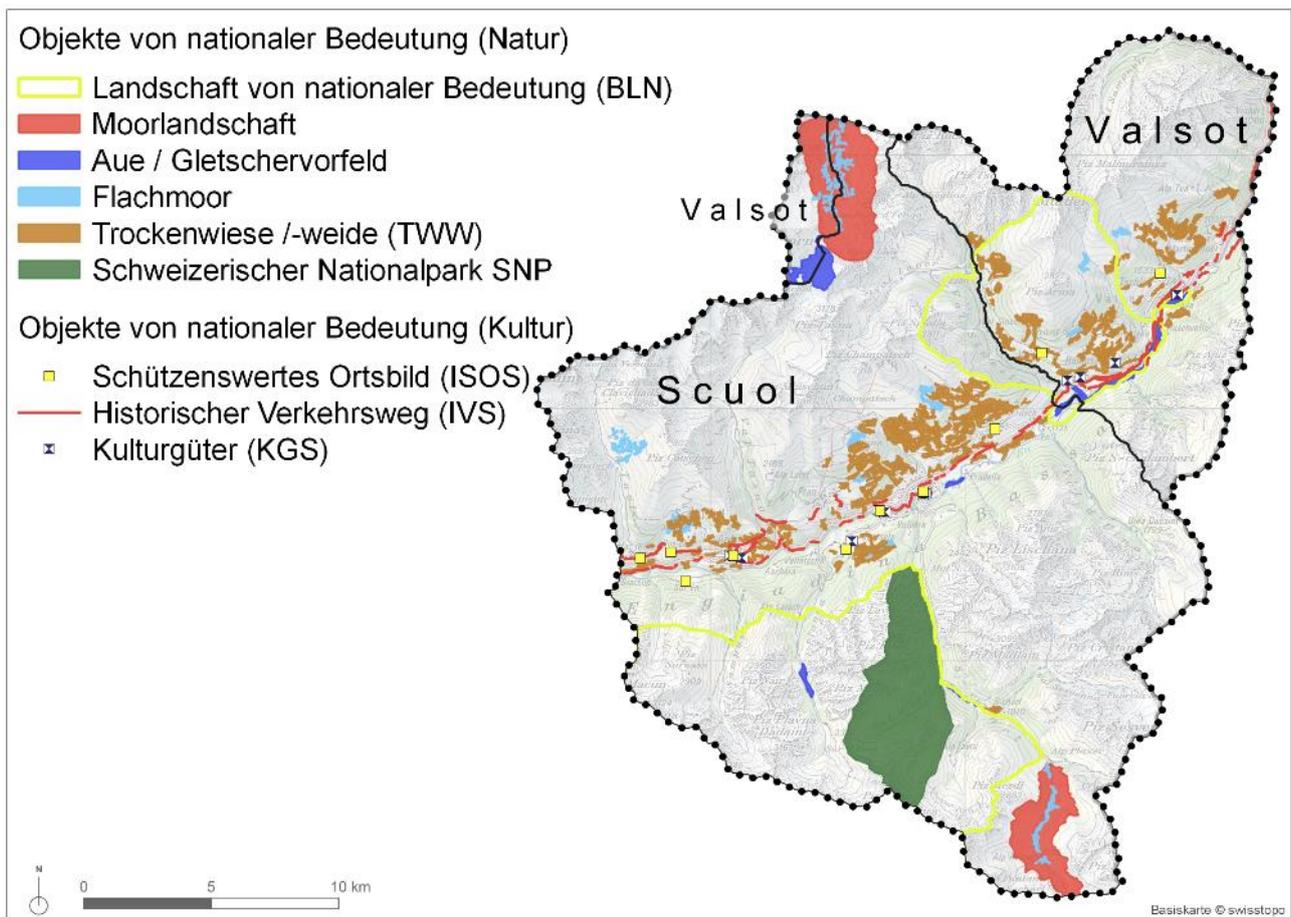


Abb. 4: Übersicht nationale Inventarobjekte Natur und Landschaft in den Gemeinden Scuol und Valsot

5.2. Raumplanung

5.2.1. Raumordnung

Gegenstand des vorliegenden Abschnitts ist die Überprüfung und Darlegung der Machbarkeit eines RNP in den beiden Gemeinden Scuol und Valsot in Bezug auf

- die Kompatibilität mit raumplanerischen Instrumenten auf Stufe Bund, Kanton, Region und Gemeinde
- Synergien und Konflikte mit raumwirksamen Vorhaben

Abstimmung mit Sachplänen und Konzepten des Bundes

Die Sachpläne des Bundes wurden auf ihre Kompatibilität und die Anforderungen an einen RNP überprüft. Die zehn geprüften Sachpläne (Infrastruktur Schiene SIS, Infrastruktur Strasse SIN, Infrastruktur Luftfahrt SIL, Verkehr – unterirdische Gütertransportanlagen SUG, Infrastruktur Schifffahrt SIF, Übertragungsleitungen, geologische Tiefenlager, Fruchtfolgeflächen FFF, Asyl) weisen keine Inhalte in den beiden Gemeinden auf. Dasselbe gilt für das Nationale Sportanlagenkonzept NASAK. Das Konzept Windenergie bezeichnet das Gebiet nordwestlich von Scuol zwischen Val Tasna und Piz Champatsch als «Gebiet mit hohem Windenergiepotenzial». Darauf aufbauende raumplanerische Inhalte auf kantonaler und regionaler Ebene existieren zurzeit nicht. Das Konzept «Gütertransport auf der Schiene» umfasst die bestehende Anlage Scuol-Tarasp als Annahmehnhof mit Freiverlad. Hierbei handelt es sich um eine punktuelle und räumlich isolierte Bahninfrastruktur ohne

Relevanz für die Errichtung eines RNP. Das Konzept «Landschaftsruhezone für die Luftfahrt» des Bundesamts für Luftfahrt bezeichnet eine grosse Landschaftskammer südlich der Linie Piz Macun – Piz Lischana – Piz S-chalambert in der Gemeinde Scuol. Gemäss dem Konzept sind in diesen Gebieten «Überflüge mit motorisierten Luftfahrzeugen wenn möglich zu vermeiden oder wesentlich höher als auf den vorgesehenen Mindestflughöhen und auf möglichst kurzem Weg auszuführen».

Insgesamt sind auf Stufe Bund keine Konflikte in Zusammenhang mit der Errichtung eines RNP auszumachen. Die definierte Landschaftsruhezone kann mit den Bestrebungen zur Realisierung eines RNP als positiv beurteilt werden.

Kantonaler Richtplan

Der kantonale Richtplan ist das zentrale Planungsinstrument des Kantons Graubünden. Gegenstand eines kantonalen Richtplans ist die Abstimmung der wesentlichen raumwirksamen Tätigkeiten aller staatlichen Ebenen in Bezug auf die beabsichtigte Entwicklung. Betreffend die Realisierung eines RNP ist der kantonale Richtplan ein massgebendes Instrument.

Der kantonale Richtplan beinhaltet in den beiden Kapiteln «Strategische Schwerpunkte Landschaft» und «Räumliche Analyse» folgende Kernaussagen, welche eine grundsätzliche Haltung zum Umgang mit Natur und Landschaft und dessen Umfeld formulieren:

- Mit der Landschaft ganzheitlich umgehen.
- Moderne, Tradition und Ökologie bei der Nutzung der Kulturlandschaften verbinden.
- Mit Regionalpärken die räumlichen Qualitäten erlebbar machen.
- Landschaft und ländlicher Tourismus ergänzen sich.

Für den Handlungsraum EBVM, welcher auch die beiden Gemeinden Scuol und Valsot umfasst, sind im Richtplan folgende Kernaussagen formuliert:

- Verbessern und Ausbauen der Angebote des Bike- und Langsamverkehrs sowie des Langlaufsports.
- Erhalten und Weiterentwickeln des medizinischen Angebots; Fördern eines kur- und gesundheitsorientierten Tourismus.
- Weiterentwickeln der Angebote um den SNP, BVM, den Parco Nazionale dello Stelvio und das UNESCO-Weltkulturerbe Kloster St. Johann. Nutzung der Synergien bei der Vermarktung der Angebote. In diesem Zusammenhang Erhaltung und Förderung ökologischer und landschaftlicher Qualitäten.
- Erhaltung und Förderung der Qualitäten von Orts- und Landschaftsbild.

Die Kernaussagen zum «Strategischen Schwerpunkt Landschaft» und zum Handlungsraum EBVM haben eine hohe Übereinstimmung den Zielsetzungen eines RNP und unterstützen die Bestrebungen einer Parkerweiterung.

Zum bestehenden RNP Val Müstair sind folgende Kernaussagen formuliert:

- Die richt- und nutzungsplanerischen Festlegungen innerhalb des Parkperimeters behalten ihre Gültigkeit.
- Die Pärkegesetzgebung und die Zugehörigkeit zum RNP Biosfera schaffen keine zusätzlichen gesetzlichen Auflagen.
- Es ändert sich nichts an der Zuständigkeit und am Verfahren bei der Bewilligung von Bauten und Anlagen.

- Die strategischen Ziele gemäss Park-Charta werden mit der Festsetzung behördenverbindlich.
- Basierend auf den strategischen Zielen gemäss Park-Charta führen Kanton, Region und Gemeinden bei raumplanerischen Entscheiden eine Gesamtbeurteilung durch.
- Zehn Jahre nach Erteilung des Labels wird die Erreichung dieser Zielsetzungen geprüft (Zielerreichungs-Controlling) und über eine erneute Labelvergabe entschieden.

Mit der Verankerung des RNP Val Müstair im kantonalen Richtplan sind die grundsätzlich erforderlichen Voraussetzungen für eine Erweiterung des Parkgebiets geschaffen. Der Richtplan definiert keine weitergehenden Bestimmungen in Bezug auf die Errichtung und den Betrieb eines RNP wie auch in Bezug auf die Abstimmung der raumwirksamen Tätigkeiten. Die Verantwortung zur Abstimmung raumwirksamer Tätigkeiten und weiteren Aktivitäten der neuen Parkgemeinden liegt im Wesentlichen bei den Parkgemeinden selbst, was einen sehr hohen Verantwortungs-, Gestaltungs- und Selbstbestimmungsgrad der zukünftigen Parkgemeinden bedeutet.

In Bezug auf raumwirksame Vorhaben sind im kantonalen Richtplan folgende relevanten Projekte bezeichnet:

- Geplante Erweiterung Intensiverholungsgebiet Scuol: Erweiterung im Raum Jonvrai (Zwischenergebnis), Erweiterung im oberen Bereich der Traumpiste (Zwischenergebnis), Erweiterung zwecks Anschlusses von Sent (Vororientierung). Hierbei handelt es sich um Erweiterungen des bestehenden Skigebiets. Diese konzentrieren sich um die bestehenden Zubringer- und Beschneiungsanlagen. Die Abklärungen bezüglich naturräumlicher Eignung und Verträglichkeit sowie Nachweise zur grundsätzlichen Machbarkeit aus Natur- und Landschaft sind noch nicht überall vorliegend. Auf der Basis der verfügbaren Grundlagen wird das Vorhaben als massvoller Ausbau des bestehenden Skigebiets betrachtet. Es sind keine «harten» Ausschlusskriterien vorhanden. Die Erweiterung erfolgt innerhalb des bestehenden Skigebiets, entsprechend wird das Vorhaben als kompatibel mit den Zielsetzungen eines RNP betrachtet.
- Erschliessung Val Tiral, Neubau Bahn (Anpassung Richtplan 24.02.2017 mit Erweiterung Trial [Festsetzung] und Erweiterung Soèr [Vororientierung]): Mit der Skigebietserweiterung in das Val Tiral mittels eines Bahnneubaus wird eine bisher nicht beeinträchtigte Landschaftskammer neu erschlossen. Gestützt auf den Bundesratsentscheid vom 18.09.2020 betreffend Genehmigung Richtplan Kanton Graubünden: Anpassung Unterengadin (Tourismus/Landschaft; Skigebietserweiterungen Scuol und Samnaun) hat der Bund grosse Bedenken, dass ein Seilbahnprojekt in diesem Gebiet mit dem Bundesrecht vereinbar ist – dies völlig unabhängig von einer möglichen Erweiterung des RNP. Der Bundesrat hat deshalb die Richtplangenehmigung auf Antrag des Kantons sistiert. Der Bund will dem Kanton, der Region, der Gemeinde und den Bergbahnen ermöglichen, in einer Gesamtbetrachtung genauer abzuklären, ob sich das Gebiet für die geplante skitouristische Nutzung vor dem Hintergrund der hohen Bedeutung als Lebensraum für geschützte Wildtierarten (betroffen wären unter anderem Schneehasen, Schneehühner sowie der Alpensteinbock) eignet. Auf Grund dieser Voraussetzungen ist mit den betroffenen Anspruchsgruppen und Partnern frühzeitig das Gespräch zu suchen, um eine erweiterte Auslegeordnung mit der Initiative der Parkerweiterung durchzuführen.

Raumplanung auf Stufe Region (Regionalplanung)

Der Regionale Richtplan Region EBVM umfasst vier Teilbereiche:

- Materialabbau und -verwertung / Abfallbewirtschaftung
- Tourismus: Skigebiete, Langlauf, Camping, Golf
- Landschaft: Teil Landschaftsschutz
- Informationsplan Energie

Die Analyse des regionalen Richtplans hat zu einer genaueren Betrachtung respektive detaillierteren Beurteilung der nachfolgend aufgeführten Inhalte in Zusammenhang mit der Kompatibilität eines RNP geführt:

Tourismus: Skigebiete

- Regionaler Richtplan Tourismus (17.914): Relevante Inhalte betreffen insbesondere die geplanten Gebietsveränderungen im Skigebiet Motta Naluns. Teilgebiete, insbesondere Pisten in den unteren Lagen werden als «Skigebiet Intensiverholung» aufgehoben und Bereiche in höheren Lagen erweitert. Die Liftanlage im neu zu erschliessenden Val Tiral ist als Festsetzung aufgeführt, eine zweite Anlage am Nordhang des Piz Soèr als Vororientierung.
- Zubringeranlagen Piz Val Gronda – Piz Champatsch (Vororientierung): Erneuerung der bestehenden Skilifte Champatsch 1 & 2 mit einer 6er Sesselbahn.
- Skigebietsverbindung Piz Val Gronda – Piz Champatsch (Vororientierung): Punkt-Punkt Verbindung zum Skigebiet Samnaun ohne Pistenerweiterung.

Diese Festlegungen decken sich mehrheitlich mit denjenigen im kantonalen Richtplan. Arrondierungen von Pisten und Erneuerungen von bestehenden Anlagen sind aus Sicht einer gesamtheitlichen und nachhaltigen Pärkeentwicklung aus aktueller Beurteilung grundsätzlich kompatibel.

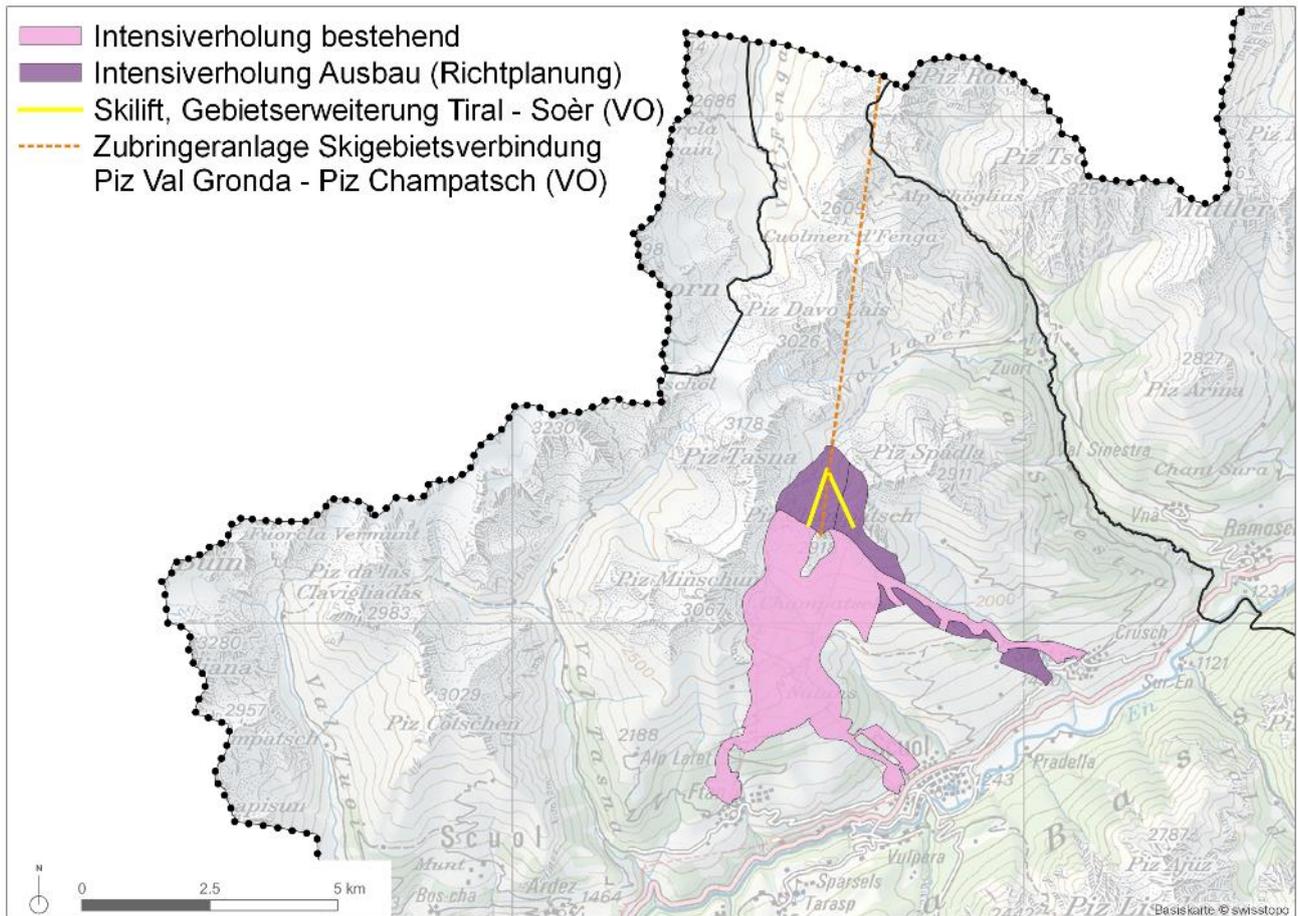


Abb. 5: Erweiterung Skigebiet Scuol, Stand Regionaler Richtplan vom 20.01.2017

Energie: Wasserrfassungen

Der Regionale Richtplan «Informationsplan Energie» bezeichnet mehrere Wasserrfassungen. Eine grobe Beurteilung hat ergeben, dass die geplante Wasserrfassung Chasellas (Gemeinde Scuol, geplant) als unproblematisch betrachtet werden kann. Bei den beiden Wasserrfassungen Muntatsch (Gemeinde Scuol, Stand Idee) und Lischana Schwarz (Gemeinde Scuol, geplant) sind voraussichtlich Fragestellungen in Zusammenhang mit lokalen und gewässerökologischen Auswirkungen auf die Lebensräume zu klären, insgesamt bestehen jedoch keine grundsätzlichen Konflikte mit einem RNP. Die Wasserrfassung Brancla (Gemeinde Valsot, Stand Idee) liegt innerhalb des BLN-Gebiets «Piz Arina». Die Auswirkungen können auf Grund ungenügender Projektunterlagen nicht beurteilt werden. Es kann aber angenommen werden, dass das Projekt in erster Priorität in Konflikt mit den Zielsetzungen des BLN-Gebiets stehen dürfte.

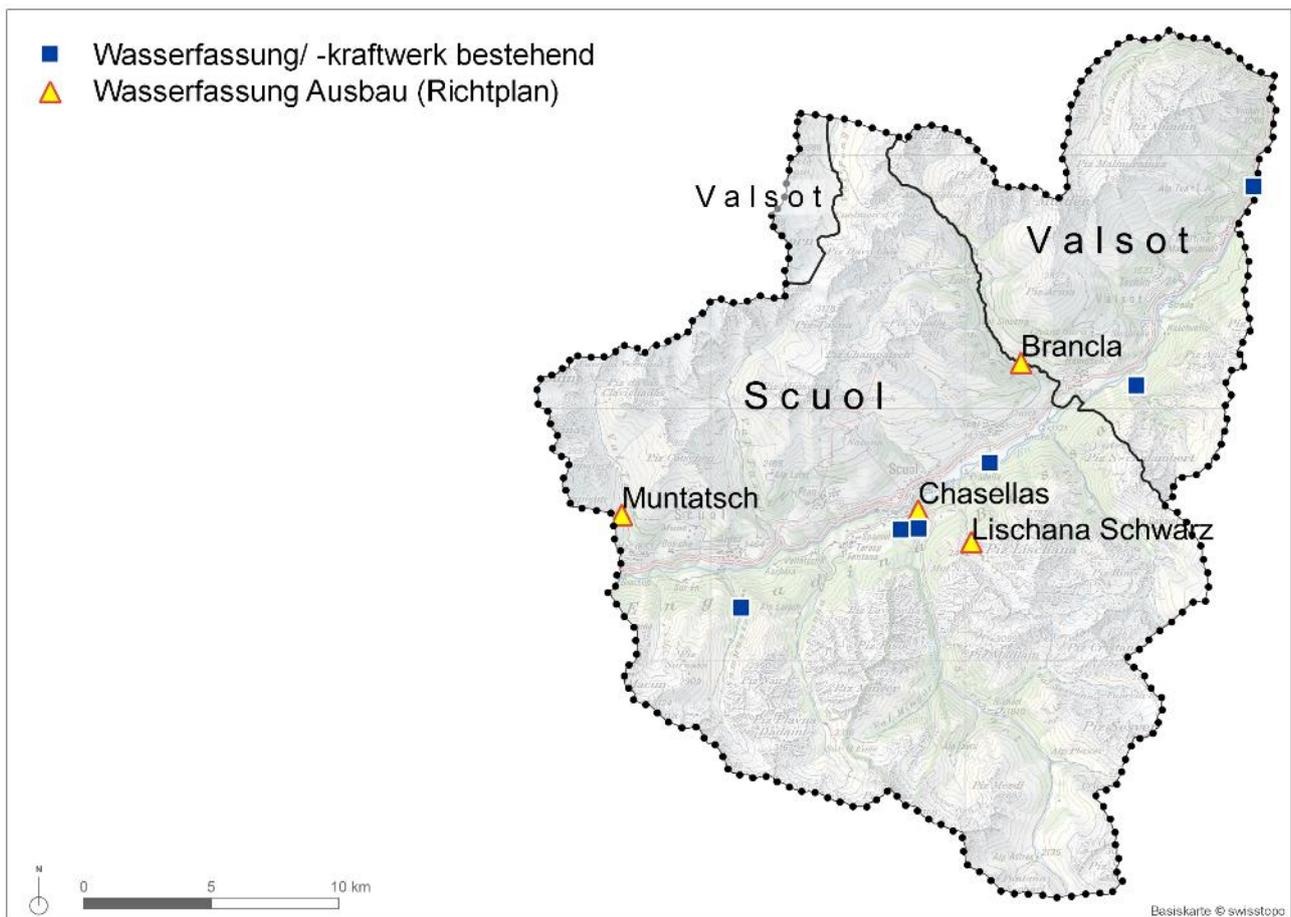


Abb. 6: Ausbau Wasserfassungen, Stand Regionaler Richtplan vom 20.01.2017

Energie: Solarpark

Der Solarpark Guarda ist im regionalen Richtplan als Idee eingetragen, weitergehende Informationen dazu existieren bisher nicht. Der eingetragene Standort Nouas liegt auf einem von Wald umgebenen Plateau unterhalb der Alp Sura, welche bis auf ca. 500 m gut erschlossen und kaum einsehbar ist. Das Projekt stellt kein Ausschlusskriterium dar, sollte jedoch bezüglich möglicher Auswirkungen auf das Orts- und Landschaftsbild sorgfältig geprüft werden.

Insgesamt sind keine unvereinbaren Konfliktpunkte bezüglich raumwirksamer Vorhaben zu verzeichnen. Die in der Richtplanung aufgeführten Vorhaben können lokal eine Beeinträchtigung von Natur- und Landschaftswerten zur Folge haben. Das sind insbesondere Wasserfassungen, Wasserkraftwerke, Skigebietserweiterungen und Gewerbebezonen. Die Skigebietserweiterung in Scuol mit der Neuerschliessung des Val Tiral steht aus Sicht des IBNL nicht in grundsätzlichem Widerspruch zu einem RNP, ist im Sinne der angestrebten nachhaltigen Entwicklung jedoch zu prüfen. Massgebend für eine präzisere Einschätzung ist die Gesamtbetrachtung, welche gestützt auf die Sistierung der Richtplangenehmigung nun durch den Kanton, die Region, die Gemeinde und die Bergbahnen durchgeführt werden soll.

Die nachfolgend aufgeführten regionalen Strategiepaper und Konzepte wurden im Hinblick auf eine Parkerweiterung analysiert:

- Regionale Standortentwicklungsstrategie EBVM, Agenda 2030 (Strategie 2015; aktueller Umsetzungsplan 2018ff.)

- Regionales Raumkonzept EBVM (in Ausarbeitung, Entwurf für öffentliche Vernehmlassung 2020)

Insgesamt weisen die Strategien und Konzepte übereinstimmende Synergien in der Stossrichtung von Region, Gemeinden, Tourismus mit den Zielsetzungen eines RNP auf. Die Positionierung als natur- und kulturnahe Tourismusdestination wie auch die Stärkung von regionalen Wertschöpfungsketten und Projekten ist als gemeinsame Haltung von Tourismus, Gemeinden und Regionalentwicklung in allen Grundlagen ablesbar. Wichtige raum- oder parkrelevante Zielsetzungen und Punkte sind beispielsweise:

- Tourismus vernetzen, Angebote vermehrt zusammenführen
- Gesundheitsregion profilieren; Prävention, Rehabilitation (ältere Zweitwohnungsbesitzer als Chance)
- Standortattraktivität erhalten; Stärkung Beherbergung, authentisch bewahrte Dörfer
- Stärkung regional bedeutsamer Produkte

Kommunale Strategien

Die Gemeinde Scuol verfügt über eine umfassende Standortentwicklungsstrategie (Agenda 2030), welche aufbauend auf einer SWOT-Analyse die Herausforderungen in verschiedenen Bereichen (u.a. Tourismus, Gesundheit, Bildung, Energie, Landwirtschaft, Wohnen, Raumplanung) bezeichnet und mittels eines Aktionsplans und 12 Stossrichtungen Massnahmen zur Umsetzung definiert.

Die Gemeinde Val Müstair hat in einem Prozess zur Positionierung und Strategie des Tals den Masterplan «Val Müstair 2025» erarbeitet. Der Masterplan zeigt die Positionierung und strategische Ausrichtung sowie konkrete Umsetzungsmassnahmen auf. Zusammenfassend lautet die selbstbewusste Vision «Wir machen das Val Müstair zum nachhaltig attraktivsten Lebensraum und Naturort der Alpen». Die Strategie setzt auf die attraktive Natur- und Kulturlandschaft, starke Handwerksbetriebe, intakte Landwirtschaft und nimmt den Trend nach Regionalität und gesundem Genuss auf.

Die beiden kommunalen Strategien bilden wichtige planerische wie auch handlungsorientierte Grundlagen für die beabsichtigte Erweiterung des Parkgebiets.

Kommunale Grundordnung

Hinsichtlich des Betriebs eines RNP kommt den Gemeinden eine zentrale Rolle in der Abstimmung raumwirksamer Tätigkeiten zu. Der Kompatibilität der kommunalen Grundordnung mit den strategischen Zielsetzungen eines Parks ist dementsprechend ein hoher Stellenwert beizumessen. Hierzu wurden die kommunalen Grundordnungen auf Konflikte in Zusammenhang mit raumplanerischen Festlegungen überprüft. Die Gemeinden Valsot und Scuol arbeiten an der Revision ihrer Planungsinstrumente. Der Zonenplan Siedlung in der Gemeinde Valsot wurde Herbst 2020 öffentlich aufgelegt, derjenige der Gemeinde Scuol folgt im Jahr 2021.

Die Prüfung der Kompatibilität ist an Hand der aktuell vorliegenden Planungsstände erfolgt. Besonders hervorzuheben sind – in Zusammenhang mit der erfolgten Beurteilung der Natur- und Landschaftswerte – der Vollzug der ISOS-Objekte mittels Umgebungs- und Freihaltzonen, die Verankerung der historischen Verkehrswege der Schweiz IVS und die Sicherung bedeutender Landschaften mittels Landschaftsschutzzonen oder ähnlichen Festlegungen. Die Bauzonen sind weitgehend kompakt angeordnet, die Orts- und Landschaftsbilder intakt.

Auf Grund übergeordneter raumplanerischer Vorgaben sind Neueinzonungen stark beschränkt, damit sind auch die Siedlungserweiterung und Entwicklung von Arbeits- und Gewerbebezonen nur in geringem Masse möglich.

Die Arbeits- und Gewerbebezonen in der Gemeinde Scuol sind entlang der Kantonsstrasse mittels drei Polen (Ardez, Scuol, Crusch) konzentriert. Langfristig wird beabsichtigt, die Entwicklung mittels Stärkung und Arrondierung zu steuern und damit eine Entlastung der historischen Ortskerne zu erreichen.

Insgesamt sind auf kommunaler Ebene keine unvereinbaren oder schwerwiegenden Konflikte mit der Errichtung eines RNP zu verzeichnen. Der im Moment noch ausstehende Themenbereich der Landschaftsplanung in der Gemeinde Valsot bietet die Möglichkeit, bei Weiterverfolgung der Idee eines RNP die inhaltliche Bearbeitung abzustimmen.

5.2.2. Handlungsbedarf

Die relevanten Planungsinstrumente, Strategien und Konzepte auf kommunaler, regionaler wie auch auf kantonaler Ebene weisen eine hohe Kompatibilität mit den Zielsetzungen eines RNP und BSR auf. Koordinationsbedarf besteht im Wesentlichen in Zusammenhang mit den beabsichtigten Skigebietserweiterungen, welche eine Abstimmung mit den zuständigen Wirtschaftspartnern erfordern. Unter der Voraussetzung der Weiterführung des Projekts sind die Planungsinstrumente mit den Zielsetzungen des Parks fortlaufend abzustimmen.

5.3. Rechtliche Abklärungen

Im Rahmen der juristischen Abklärungen zum rechtlichen Status des RNP wurden folgende Erkenntnisse zusammengetragen, welche auch vom Rechtsdienst des Bundesamtes für Umwelt (BAFU) geprüft wurden.

5.3.1. Rechtsgrundlage

Die Rechtsgrundlagen zu RNP finden sich in erster Linie in Art. 23g und Art. 23j des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG, SR 51) sowie in der Verordnung über die Pärke von nationaler Bedeutung (Pärkeverordnung, PÄV, SR 451.36). Im RNP wird die Qualität von Natur und Landschaft erhalten und aufgewertet und die nachhaltig betriebene Wirtschaft gestärkt sowie die Vermarktung ihrer Waren und Dienstleistungen gefördert. Unter anderem sind die Vielfalt der einheimischen Tier- und Pflanzenarten, die Lebensraumtypen sowie das Landschafts- und Ortsbild zu erhalten und so weit wie möglich zu verbessern sowie bei neuen Bauten, Anlagen und Nutzungen der Charakter des Landschafts- und Ortsbildes zu wahren und zu stärken. Bestehende Beeinträchtigungen des Landschafts- und Ortsbildes durch Bauten, Anlagen und Nutzungen sind bei sich bietender Gelegenheit zu vermindern oder zu beheben.

5.3.2. Parklabel

Das Bundesamt für Umwelt BAFU verleiht der Parkträgerschaft jeweils für die Dauer von zehn Jahren das Parklabel (Art. 9 PÄV) und gewährt globale Finanzhilfen (Art. 23k NHG sowie die Art. 2 – 6 PÄV). Sind die Voraussetzungen erfüllt, wird das Label auf Gesuch hin

jeweils für weitere zehn Jahre verlängert. Würden die im NHG und in der PÄV umschriebenen gesetzlichen Anforderungen an den Park nicht mehr erfüllt und könnten die Mängel innerhalb einer gesetzten Frist nicht behoben werden, hätte das BAFU als letzte Möglichkeit das Recht, das erteilte Parklabel vorzeitig zu entziehen (Art. 10 Abs. 3 PÄV), was bisher noch nie der Fall gewesen ist. Die Nichtverlängerung bzw. der Entzug des Parklabels sind die primären Rechtsfolgen, wenn die Vorschriften des NHG und der PÄV über längere Zeit und auf erhebliche Weise missachtet würden.

5.3.3. Rechtliche Beurteilungsbasis

Gemäss Art. 27 Abs. 1 PÄV muss der RNP im kantonalen Richtplan bezeichnet werden. Art. 27 Abs. 2 Bst. a PÄV verpflichtet im Übrigen die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden, die Nutzungspläne nach dem Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG, SR 700) anzupassen, soweit die Gewährleistung der Erfüllung der Anforderungen an den Park dies erfordert. Im Übrigen erfahren die einschlägigen raumrelevanten Rechtsgrundlagen (Gesetze, Verordnungen und Pläne auf allen Stufen) keine unmittelbaren Änderungen. Die rechtliche Beurteilung eines einzelnen Vorhabens erfolgt auch in einem RNP im Rahmen der geltenden Gesetzesbestimmungen in den ordentlichen Verfahren durch die zuständige Behörde.

5.3.4. Rechtliche Konsequenzen

Indirekt kann aber der RNP in zahlreichen Verfahren gewisse juristische Konsequenzen haben und zwar überall dort, wo Gesetze im Anwendungsfall umfassende Interessenabwägungen für und gegen eine Planung oder ein konkretes raumwirksames Vorhaben vorsehen. Dies gilt unter anderem in den folgenden Sachbereichen:

Natur- und Heimatschutz

Art. 23g Abs. 2 NHG legt für Naturpärke fest, dass die Qualität von Natur und Landschaft zu erhalten und aufzuwerten ist. Behörden auf allen Stufen, welche eine Bundesaufgabe nach Art. 2 NHG erfüllen, sorgen gemäss Art. 3 NHG dafür, dass das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler geschont werden und, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert erhalten bleiben. Sie erfüllen diese Pflicht, indem sie eigene Bauten und Anlagen entsprechend gestalten und unterhalten oder gänzlich auf ihre Errichtung verzichten (Art. 3 Abs. 2 lit. a NHG), Konzessionen und Bewilligungen nur unter Bedingungen oder Auflagen erteilen oder aber verweigern (Art. 3 Abs. 2 lit. b NHG) und Beiträge nur bedingt gewähren oder ablehnen (Art. 3 Abs. 2 lit. c NHG). Zu solchen Bundesaufgaben zählen unter anderem der Bau und der Betrieb von bestimmten Verkehrs- und Transportanstalten, gewisse Werke und Anlagen zur Beförderung von Energie, zur Übermittlung von Nachrichten sowie Bewilligungen zur Vornahme von Rodungen, die Gewährung von Beiträgen an Planungen, Werke und Anlagen, wie Meliorationen, Sanierungen landwirtschaftlicher Bauten, Gewässerkorrekturen, Anlagen des Gewässerschutzes usw. Gemäss neuerer Rechtsprechung zählen zu solchen Bundesaufgaben neuerdings auch Bewilligungen für Zweitwohnungen (BGE 139 II 271) sowie die Zuweisung von Land von einer Nichtbauzone in eine Bauzone (BGE 142 II 509). Die Aufnahme eines Gebiets in den Perimeter eines RNP bringt ganz generell ein Interesse an der Erhaltung des bestehenden Landschaftsbilds zum Ausdruck, welches in die Interessenabwägung nach Art. 3 Abs. 1 NHG einzufließen hat.

Raumplanung und Bauten

Die Schutzziele von Naturparks haben ähnlich wie die Planungsziele und -grundsätze nach Art. 1 und 3 RPG keine absolute Bedeutung, sind aber im Sinne von Zielorientierungen und Wertungskriterien in raumplanerische Interessenabwägungen einzubeziehen. Gestützt auf Art. 2 Abs. 1 lit. b der Raumplanungsverordnung (RPV, SR 700.1) haben die Behörden bei der Planung raumwirksamer Tätigkeiten insbesondere zu prüfen, welche Alternativen und Varianten in Betracht fallen. Stehen den Behörden bei Erfüllung und Abstimmung raumwirksamer Aufgaben Handlungsspielräume zu, so wägen sie die Interessen gegeneinander ab (Art. 3 RPV). Nutzungsplanungen in RNP müssen im Übrigen gestützt auf Art. 27 Abs. 2 Bst. a PÄV mit dem Parkrecht vereinbar sein, also nicht gegen den Grundsatz verstossen, dass die Qualität von Natur und Landschaft zu erhalten und aufzuwerten ist.

In Anwendung von Art. 24 RPG können für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen Bewilligungen nur erteilt werden, wenn der Zweck der Bauten und Anlagen einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert; und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen. Auch bei diesen Interessenabwägungen für konkrete Bauprojekte sind Schutzanliegen des Parkrechts mitzubedenken.

Gewässerschutz und Wassernutzung

Art. 22 des Bundesgesetzes vom 22. Dezember 1916 über die Nutzbarmachung der Wasserkraft (Wasserrechtsgesetz, WRG, SR 721.80) bestimmt, dass Naturschönheiten zu schonen und da, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert zu erhalten sind. Die Wasserwerke sind so auszuführen, dass sie das landschaftliche Bild nicht oder möglichst wenig stören. Art. 80 des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer (GSchG, SR 814.20) regelt in Art. 80 die Sanierung von Fliessgewässern, welche durch Wasserentnahmen wesentlich beeinflusst werden. Dabei können für Fliessgewässer in Landschaften oder Lebensräumen strengere Sanierungen verlangt werden, wenn überwiegende öffentliche Interessen dies fordern. Auch hier kann der RNP bei der umfassenden Interessenabwägung für und gegen ein Vorhaben eine Rolle spielen.

Art. 10 des Energiegesetzes (EnG, SR 730) verpflichtet im Übrigen die Kantone dafür zu sorgen, dass sämtliche für die Wasserkraftnutzung geeigneten Gewässerstrecken ausgeschieden und im Richtplan festgelegt werden. Zudem können die Kantone im Richtplan auch Gewässerstrecken bezeichnen, welche grundsätzlich von der Wasserkraftnutzung freizuhalten sind. Auch hier kann der rechtliche Status als Naturpark mitentscheidend sein.

5.3.5. Rechtsprechung

Zurzeit besteht noch keine umfassende Rechtsprechung zu Interessenabwägungen bei Planungen und Projekten in Naturparks. Einzelne Bundesgerichtsentscheide zu Windkraftwerken (1C_346/2014), Wildgehegen (1C_551/2010), Umfahrungsstrassen (1C_528/2018, 1C_530/2018), Sanierung von Fliessgewässern (1C_490/2017) und Hochspannungsleitungen (BGE 139 II 499) liegen zwar vor, verlässliche generelle Schlüsse, wie stark die Gewichtung des Status eines RNP ist, lassen sich daraus aber kaum ziehen. Es kommt jeweils auf die konkreten Umstände im Einzelfall an. Soweit ersichtlich bildete bis anhin noch nie der RNP für sich allein betrachtet schon einen rechtsgenügenden Grund für die Ablehnung einer Planung oder eines Vorhabens.

Mit Blick auf die Zukunft ist jedoch damit zu rechnen, dass nicht nur Genehmigungsbehörden auf allen Stufen, sondern auch beschwerdeberechtigte Umweltorganisationen und Private sich vermehrt auf die Schutzvorschriften der PÄV berufen werden, um – berechtigt oder unberechtigt – gegen raumwirksame Vorhaben in Parkgebieten zu opponieren. Insofern ist für die Zukunft auch mit weiteren Gerichtsurteilen zu rechnen, welche zu gewissen juristischen Klärungen führen dürften.

5.3.6. Status Biosphärenreservat

Unabhängig vom NHG und der PÄV stellt sich die weitere Frage, inwieweit ein zusätzlicher Status als BSR direkte und indirekte Auswirkungen auf künftige Planungen und Projekte in den beteiligten Gemeinden oder in der Region EBVM haben werden.

Die UNESCO verfügt über ein internationales Regelwerk auf der Grundlage der Sevilla-Strategie und der Internationalen Leitlinien für BSR. Im Gegensatz zu den UNESCO-Welt-erbeobjekten, wozu mehrere Gerichtsentscheide ergangen sind (1C_528/2018, 1C_530/2018, 1C_183/2017, 1C_131/2015) liegen – soweit ersichtlich – für BSR zurzeit kaum verwertbare Gerichtsurteile vor. Solange davon ausgegangen werden kann, dass die Schutzbestimmungen des NHG, der PÄV, des RPG usw. nicht weniger streng sind als die Grundlagen der UNESCO zu den BSR, dürfte diese Frage jedoch von untergeordneter Natur sein.

5.4. Ökonomie / Wertschöpfungspotenzial

Im Zentrum der Überlegungen steht die Beurteilung und Abschätzung der naturparkinduzierten touristischen Bruttowertschöpfungseffekte des erweiterten RNP / BSR für das Jahr 2030. Unter der regionalen Bruttowertschöpfung wird der Gesamtwert der im Produktionsprozess erzeugten Waren und Dienstleistungen abzüglich der ausserregionalen Vorleistungen verstanden. Die Punkte 5.4.1 bis 5.4.3. bilden die Zusammenfassung der Wertschöpfungsanalyse von Prof. Dr. Dominik Siegrist, OST – Ostschweizer Fachhochschule, Institut für Landschaft und Freiraum.

5.4.1. Ziel und Methode

Die durchgeführte Wertschöpfungsanalyse beurteilt das wirtschaftliche Potenzial des Weiterentwicklungsprojekts. Konkret berechnet die Analyse die touristische Bruttowertschöpfung, welche im erweiterten Perimeter durch den Naturpark resp. das BSR im Zeithorizont 2030 ausgelöst würde. Dieses Rechnungsmodell beruht auf der Annahme, dass ein Naturpark und ein BSR massgeblich zum touristischen Angebot und folglich zur Attraktivität einer Destination beiträgt. Folgende Variablen werden verwendet:

- Anzahl Tages-/Aufenthalts Gäste (Basis: erhobene Werte aus Region EBVM)
- Durchschnittliche Tagesausgaben (national erhobene Werte des Bundesamtes für Statistik)
- Naturparkfaktor (Basis: vorliegende Umfragewerte aus zahlreichen Studien) → Der Naturparkfaktor beziffert den Anteil der Gäste, für die der Naturpark resp. das UNESCO-Biosphärenreservat hauptsächlicher Besuchsgrund ist.

5.4.2. Ergebnisse

Die Abschätzung der touristischen Bruttowertschöpfung ist in folgender Tabelle zusammengefasst. Die Analyse schätzt die touristische Bruttowertschöpfung, welches im erweiterten Perimeter durch den Naturpark resp. BSR ausgelöst würde, auf total knapp 12 Mio. CHF pro Jahr. Das wären rund 15 % der touristischen Bruttowertschöpfung, welche durch die Realisierung des Erweiterungsprojekts zusätzlich generiert werden können.

Tabelle 4: Abschätzung touristische Bruttowertschöpfung im RNP / BEVM nach Gemeinden und gesamt

	Gesamt (in Mio. CHF)	Naturpark-induziert (in Mio. CHF)	Naturpark-induziert (in % zu Gesamtwertschöpfung)
Scuol	63.70	8.67	13.6
Val Müstair	9.76	1.38	14.1
Valsot	1.95	0.25	12.8
SNP	5.28	1.50	28.4
BSR EVM	80.69	11.89	14.7

5.4.3. Interpretation

Bei der Interpretation der Ergebnisse sind v.a. folgende Punkte zu berücksichtigen:

- Es bestehen statistische Unsicherheiten von +/-20 Prozent aufgrund der notwendigen Schätzungen (z.B. Zahl der Tagesgäste).
- Der Stellenwert der bisherigen Angebotsentwicklung und Marketingmassnahmen im RNP und BSR (inkl. SNP) sowie der Stellenwert von bereits erfolgten Marketingmassnahmen durch das Label "Nationalparkregion" sind zu berücksichtigen.
- Für die Gesamtwertschöpfung aufgrund touristischer Einnahmen in einer Region sind auch die regionalen Multiplikatoren und die ausserregionalen Vorleistungen ausschlaggebend. Da diese in gegenläufiger Richtung wirken und je eine ähnliche Gröszenordnung aufweisen, können diese im Rahmen dieser Abschätzung vernachlässigt werden.
- Die Abschätzung beruht auf aktuellen Gästestatistiken. Das Potenzial kann sich (je nach Teilperimeter erheblich) verändern, wenn die Gästefrequenzen variieren (z.B. mit Schaffen von Übernachtungsmöglichkeiten in der Gemeinde Valsot).
- Das quantitative Wertschöpfungspotenzial ist in enger Verbindung mit den vielfältigen Beiträgen zu sehen, mit denen ein Naturpark / BSR die touristische Qualität erhält und steigert. Dies kann den entscheidenden Unterschied machen (z.B. Ausgleich von Rückgängen, Aufbau des Ganzjahrestourismus).
- Nicht berücksichtigt zusätzliche Zahlungen von Bund, Kanton und Dritten für RNP BVM / BEVM.

5.4.4. Beurteilung aus Sicht der Region

Die oben dargelegten Ergebnisse der ökonomischen Auswirkungen der zusätzlichen naturparkinduzierten touristischen Bruttowertschöpfungseffekte des RNP BVM und des BEVM basieren auf den Erfahrungen und Analysen in vergleichbaren Projekten in der Schweiz. Aufgrund der bereits starken und prominenten Positionierung der Region in den touristischen Märkten – auch mit dem Label «Nationalparkregion» mit dem einzigen Nationalpark der Schweiz – ist die Ausgangslage der Region bezüglich der zu erwartenden zusätzlichen Wertschöpfung, welche durch die Realisierung dieses Vorhabens ausgelöst würde, nicht mit denjenigen von anderen, in den Märkten weniger gut positionierten Regionen vergleichbar. Es ist daher davon auszugehen, dass die zusätzlichen wirtschaftlichen Effekte – insbesondere in der Tourismuswirtschaft, von welcher die Region fast monokulturell abhängig ist, wesentlich bescheidener ausfallen werden und die zu erwartenden zusätzlichen touristischen Umsätzen, woraus dann die Wertschöpfung resultiert, eher von marginaler Bedeutung sind. Eine gewisse Steigerung ist in der Gemeinde Valsot zu erwarten. Die Auswirkungen des Vorhabens können jedoch dazu beitragen, das bestehende Niveau der touristischen Wertschöpfung langfristig zu sichern und ggf. leicht zu erhöhen. Eine leicht erhöhte Wertschöpfung darf auch im Rahmen der Vermarktung von Produkten mit den zusätzlichen Labels erwartet werden. Zu erwähnen sind zudem auch die direkten Finanzbeiträge, welche der Region für den Status RNP von Bund und Kanton neu zugeführt würden.

Dieser relativierenden Einschätzung müssen die immateriellen Werte, welche der Erweiterungsprozess auslösen wird, gegenübergestellt werden. Die Region würde wertvolle Gestaltungs- und Prozessführungsinstrumentarien für die Regionalentwicklung erhalten, welche es erlauben, eine auf Nachhaltigkeit ausgerichtete, langfristige, Strategie der Region und darauf abgestimmt deren Leistungsträger zu verfolgen und auch die Bevölkerung dafür zu sensibilisieren. Dies würde einen bedeutenden Beitrag dazu leisten, mittel- und langfristig die individuellen Werte der Region zu sichern, was wiederum für deren einzigartige Positionierung und damit für die langfristige Sicherung der Attraktivität als Lebensraum für die einheimische Bevölkerung und deren Gäste sowie für die wirtschaftliche Wertschöpfung förderlich wäre.

5.4.5. Ökonomie / Finanzhilfen von Bund und Kanton

Für den Betrieb eines RNP stellt der Bund globale Finanzhilfen zur Verfügung. Voraussetzung für deren Gewährung ist eine angemessene Beteiligung durch den Kanton, die Gemeinden und allfällige Dritte. Die Höhe dieser Finanzhilfen richtet sich nach den jeweils verfügbaren Finanzen des Bundes. Sie werden gestützt auf den gesetzlichen Auftrag nach Qualität und Umfang der angebotenen Leistungen einer Parkträgerschaft im Verhältnis zu den weiteren Parkprojekten (Prinzip «Best-in-Class») ausgerichtet.

Der Bund beteiligt sich finanziell am Gesamtbudget während einer Programmperiode mit maximal 50% der Kosten. Mindestens 50% sind mit Beiträgen von Kanton, Gemeinden und Dritten (z.B. Stiftungen, Wirtschaftspartner, Erträge aus Verkauf von Produkten und Dienstleistungen, usw.) sicherzustellen, wobei materielle Beiträge ebenfalls angerechnet werden können. In beschränkter Masse können Arbeitsleistungen Dritter zu einem bestimmten Stundenansatz bis maximal 5% des Gesamtbudgets angerechnet werden. Erfahrungsgemäss sind die am stärksten limitierenden Faktoren die Eigenmittel; im Wesentlichen die Beiträge der Gemeinden, Sponsoren, Gönner, Partnerbeiträge wie auch Erträge aus dem Betrieb und die Kantonsbeiträge.

Ausgehend von den Gemeindebeiträgen als Voraussetzung und Grundpfeiler der Finanzierung generiert der RNP BVM aktuell mit jedem eigenen Franken weitere sechs Franken durch die Beiträge von Bund und Kanton sowie durch die Erträge des Parkbetriebs.

5.5. Organisationsentwicklung

5.5.1. Organigramm

Gemeinsam mit den operativ Verantwortlichen des SNP, des BEVM und des RNP / BVM wurden die Organisationsstrukturen für die Projektphase zur Erweiterung des RNP BVM und für die Betriebsphase erarbeitet. Damit wird dargelegt, wie die räumliche und institutionellen Gesamtkoordination von SNP, BSR und RNP / BVM realisiert wird. In der folgenden Grafik sind die Strukturen der Phasen farblich abgegrenzt dargestellt.

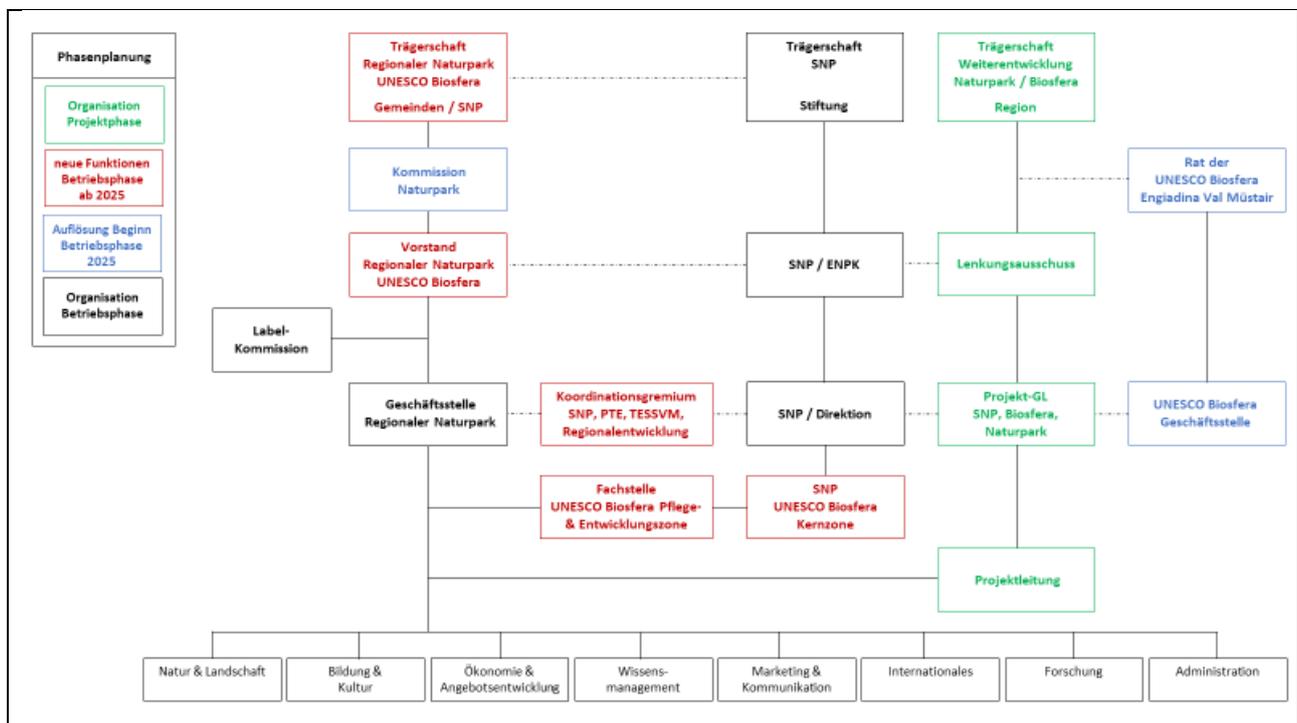


Abb. 7: Organigramm in Phasenplanung

5.5.2. Trägerschaft (strategische Ebene)

Heute wird das BSR von den drei Kooperationspartnern SNP, Gemeinde Val Müstair und der Gemeinde Scuol geführt – mit den Organen Biosphärenreservatsrat und Geschäftsstelle. Der Rat setzt sich aus jeweils zwei Vertretenden der einzelnen Partner zusammen. Ein Kooperationsvertrag regelt die Zusammenarbeit, Konstitution, Kompetenzen, Aufgaben der Partner und der Geschäftsstelle. Diese Organisation wird mit dem Übergang in die Betriebsphase aufgelöst.

Die Trägerschaften von RNP und BSR werden im neuen Modell in einer neuen Institution resp. Trägerschaft zusammengefasst. Die Vorteile dieser Lösung liegen in der Nutzung von Synergien der verschiedenen Akteure und der Vermeidung von Doppelspurigkeiten. Ein solches Modell funktioniert im Entlebuch gut, wo der RNP und BSR ebenfalls unter einem Dach

organisiert sind. Der SNP als Kernzone bleibt als eigenständige Organisation in unveränderter Form weiter bestehen. Da der SNP mit der Kernzone einen wesentlichen Teil des Biosphärenreservats bildet, wird er sowohl auf strategischer als auch auf operativer Ebene in enger Verbindung mit der neuen Organisation stehen.

Die Trägerschaft, welche durch die involvierten Gemeinden sowie dem SNP gebildet wird, soll über eine starke autonome Struktur mit weitreichenden Kompetenzen verfügen. Damit wäre sie in der Lage, die Institution flexibel und effektiv zu führen und strategische Entschiede eigenständig zu fällen. Politische Entschiede gehören demgegenüber weiterhin in den Kompetenzbereich der Gemeinden. Der Entschied über die Charta eines RNP erfolgt per Volksentscheid, wiederkehrende Budgets können von den Gemeindevorständen genehmigt werden.

Als Rechtsform der Trägerschaft bieten sich ein Verein oder eine gemeinnützige Stiftung an. Während ein Verein sehr unkompliziert gegründet werden kann, ist die Errichtung einer Stiftung etwas umständlicher. Der Vereinszweck kann auf Wunsch oder Notwendigkeit durch eine Statutenänderung durch die Mitglieder selber geändert werden. Bei der Stiftung hingegen ist der Zweck nur durch einen Antrag an die Aufsichtsbehörde zu ändern. Dies garantiert dem Stifter jedoch eine höhere Sicherheit, dass seine Absichten und sein Vermögen nicht anders verwendet wird, als er es sich wünscht. Ausserdem ist eine gemeinnützige Stiftung steuerbefreit, was bei den meisten Vereinen nicht der Fall ist. Sollte das Weiterbestehen des Vereins eines Tages hinfällig werden, können seine Mitglieder die Auflösung selber bestimmen. Dies ist bei der Stiftung nicht möglich. Soll also Vermögen in einen bestimmten Zweck fliessen, der möglichst unveränderlich ist, stellt eine gemeinnützige Stiftung die vorteilhaftere Variante dar. Für die vorgesehene Trägerschaft scheint die Rechtsform der gemeinnützigen Stiftung geeigneter. Sie vermittelt eine hohe Glaubwürdigkeit und ein hohes Ansehen.

5.5.3. Parkmanagement (operative Ebene)

Derzeit bestehen drei operative Stellen der Organisationen SNP, BEVM, RNP BVM. Neu sollen die zwei operativen Stellen BEVM und RNP / BVM zusammengeführt werden. Die Organisationsstrukturen des SNP bleiben unverändert bestehen.

Organisation der Geschäftsstelle

Der RNP betreibt eine Geschäftsstelle, in welcher auch die Aufgaben der Pflege- und Entwicklungszone des BSR integriert sind. Sie wird durch einen Beirat unterstützt, in welchem Partnerorganisationen Einsitz nehmen und so die koordinierte Vernetzung der Aktivitäten – insbesondere in den Bereichen touristische Angebotsentwicklung, Kommunikation und Projektarbeiten – sicherstellt. Der SNP übernimmt die Aufgaben, welche der Kernzone des BSR zugeordnet sind oder in welchem die spezifischen Kompetenzen synergetisch genutzt werden können (z.B. Forschungskoordination und Internationales). Dabei wird eine enge Zusammenarbeit und Abstimmung der Aufgaben und Aktivitäten institutionalisiert. Die Geschäftsstelle gliedert sich in die einzelne Fachbereiche, die für das Management der neuen Institution benötigt werden. Die Organisation in der Betriebsphase sieht wie folgt aus:

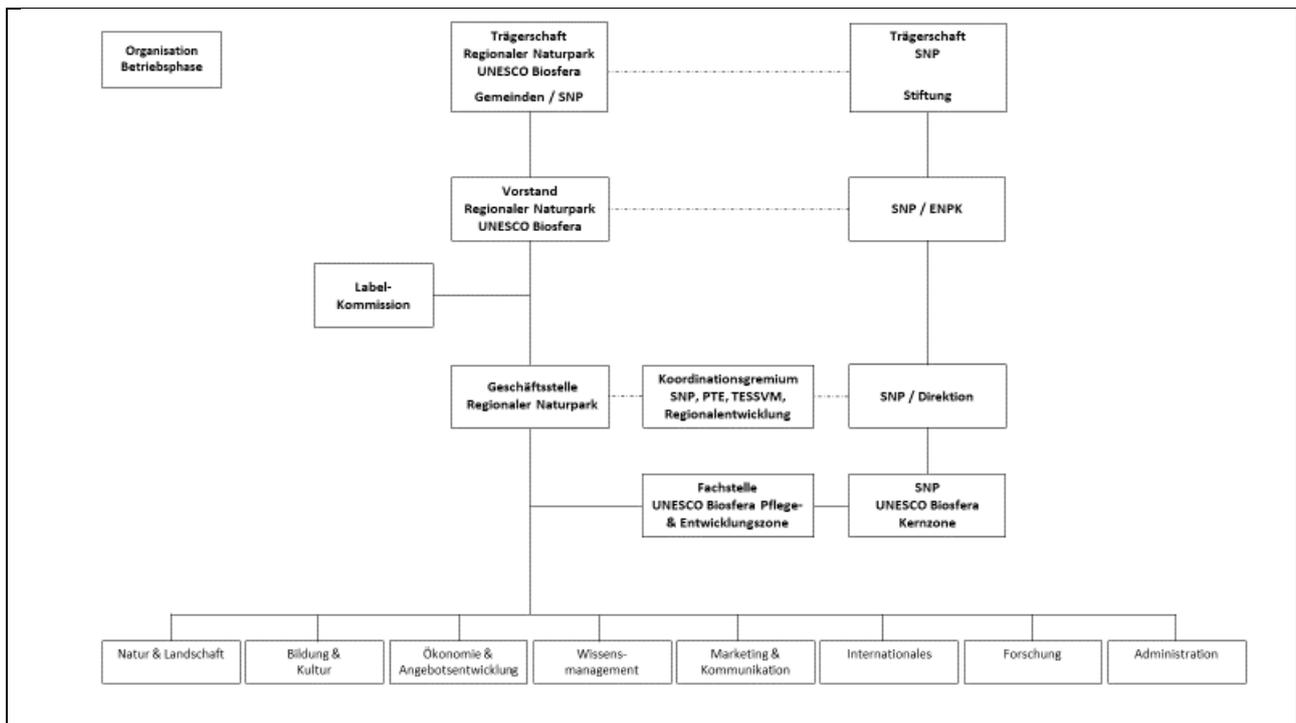


Abb. 8: Organigramm Betriebsphase

5.5.4. Positionierung und Planung

Zentrales Element eines RNP ist eine klare und verständlich kommunizierbare Positionierung. Mit dieser soll die Einzigartigkeit des Parkgebiets (Alleinstellungsmerkmal) auf der Grundlage der naturräumlichen Gegebenheiten, sozio-ökonomischen Situation und weiterer Parameter bestimmt werden. Dabei soll die Einzigartigkeit des Parkgebiets – auch gegenüber anderen Parkprojekten – hervorgehoben werden. Mit der Parkerweiterung wird der bisherige Perimeter mehr als verdoppelt und damit auf neue Gebiete erweitert, die eine Überprüfung der bestehenden Positionierung und ggf. deren Neuformulierung erfordern.

Auf Grund der Nähe zum «Nationalpark» und unter Berücksichtigung der Absicht, den Perimeter des UNESCO-Gebiets auf den neuen Perimeter des RNP zu erweitern, sind weitergehende Positionierungsfragen – sowohl geografisch wie auch institutionell – zu prüfen. Für eine effektive Aussenkommunikation bietet es sich als Chance an, dass die neue Institution, bundesrechtlich ein RNP, bei der Namensgebung die zentralen Alleinstellungsmerkmale «UNESCO» und «Nationalpark» mit einbezieht und dabei eine Lösung gefunden wird, mit welcher am meisten Identifikation und Sichtbarkeit erzeugt werden kann.

Eine weitere zu klärende und mit der Namensgebung zusammenhängende Frage betrifft den Auftritt und das Logo, welches ein wichtiges Erkennungszeichen der neuen Institution sein wird. Der Auftritt wird grundsätzlich entsprechend der anderen Pärke in Graubünden unter der Marke Graubünden erfolgen, welche sich derzeit in einer Phase der Neuorientierung befindet. Die Detailfragen werden in der Phase 3 geklärt.

5.5.5. Kompatibilität mit strategischen Zielen RNP Biosfera Val Müstair

Die Trägerschaft des RNP / BVM hat hinsichtlich der zweiten Betriebsphase unter dem Titel «Naturpark 2.0» eine Neuausrichtung beschlossen. In diesem Zusammenhang wurden

auch die strategischen Ziele und Wirkungsziele der Charta 2021 – 2030 überarbeitet und aktualisiert. Diese umfassen aktuell sieben strategische Ziele:

- Erhalt und Aufwertung der Qualität von Natur und Landschaft
- Förderung des natur- und kulturnahen Tourismus
- Förderung einer nachhaltigen Regionalwirtschaft
- Förderung der regionalen Kultur
- Förderung der Bildung für nachhaltige Entwicklung
- Unterstützung von Forschung und Forschungszusammenarbeit
- Gewährleistung von Management, Kommunikation und räumlicher Sicherung

Die strategischen Ziele stellen einen soliden Entwicklungsrahmen dar. Sie sind umfassend und breit abgestützt, um die Anliegen, Bedürfnisse und Entwicklungsabsichten der beiden neuen Gemeinden zu berücksichtigen und aufzunehmen. Eine Anpassung der strategischen Ziele im Rahmen der laufenden Betriebsphase scheint aus aktueller Sicht nicht erforderlich.

Die «4-Jahresplanung», also die Projekte mit konkreten Leistungen werden als stabil beurteilt. Sie verfügen auch über genügend Spielraum. Im Falle bisher nicht berücksichtigter Leistungen können diese entsprechend erweitert, angepasst usw. werden.

5.6. Abklärungen Schlüsselpartner

5.6.1. Resultate der Machbarkeitsstudie

Im Rahmen der Machbarkeitsstudie (2019) wurden 33 Interviews mit Vertreter/innen von regionalen und z.T. kantonalen Partnerorganisationen geführt. Gestützt auf diese Interviews wurde grundsätzlich eine breite Zustimmung und eine positive Grundhaltung zum Weiterentwicklungsprojekt festgestellt. Die Unterstützung durch eine Mehrheit der Befragten scheint gemäss der Studie gegeben. Je nach Standpunkt äusserten die Befragten unterschiedliche Bedingungen und Prioritäten bezüglich der nachhaltigen Erhaltung und Förderung von Natur und Landschaft und der Entwicklung der regionalen Wirtschaft. Die wichtigsten, im Rahmen der Machbarkeitsstudie aufgrund von Interviews eruierten Argumente lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Für die befragten Vertretenden regionaler Organisationen übertreffen die Chancen eines Weiterentwicklungsprojekts dessen Risiken und Nachteile.
- Die aussergewöhnlichen Natur- und Kulturwerte des Unterengadins und dem Val Müstair werden als wichtige Basis für die nachhaltige Entwicklung der Region beurteilt. Das Weiterentwicklungsprojekt hilft aus der Sicht der Befragten mit, Natur, Landschaft und Kultur gezielt in Wert zu setzen.
- Eine oft genannte Chance des Projekts bildet die daraus zu erwartende bessere Sichtbarkeit und ein erhöhtes Ausschöpfen des ökonomischen Potenzials der Region.
- Als weitere Chance werden die damit zu erreichenden zusätzlichen Synergien zwischen den involvierten Talschaften und den verschiedenen Akteur/-innen genannt.
- Als grösste wirtschaftliche Nutzniesser sehen die Befragten den Tourismus und die Landwirtschaft, aber auch weitere Branchen könnten profitieren.
- Als meist genanntes mögliches Risiko gelten Befürchtungen vor zusätzlichen Beschränkungen, welche mit dem Weiterentwicklungsprojekt in Verbindung gebracht werden könnten.

Als zentrale Herausforderung, auf welche in der Studie aufgrund der Interviewresultate speziell hingewiesen sei, muss ein Lösungsweg für das Vorhaben der Erschliessung eines neuen Geländeteils im Skigebiet Motta Naluns gefunden werden. Teilgebiete, insbesondere Pisten in den unteren Lagen des Skigebiets, sollen als «Skigebiet Intensiverholung» aufgehoben und durch Bereiche in höheren Lagen kompensiert resp. ergänzt werden. Die Liftanlage im neu zu erschliessenden Val Tiral ist als Festsetzung aufgeführt, eine zweite Anlage am Nordhang des Piz Soèr ist als «Vororientierung» definiert. Dabei muss festgehalten werden, dass sich diese Festlegungen mehrheitlich mit denjenigen im kantonalen Richtplan decken und dass Arrondierungen von Pisten und Erneuerungen von bestehenden Anlagen aus Sicht einer gesamtheitlichen und nachhaltigen Pärkeentwicklung aus aktueller Beurteilung grundsätzlich kompatibel sind.

5.6.2. Resultate der vertiefenden Analyse

Im Rahmen der vertiefenden Analysen, in welchen das Projektvorhaben 2020-22 im Detail geprüft wurde, wurden die Gespräche mit regionalen Partnerorganisationen fortgeführt und vertieft. Gesamthaft wurden 25 regionale Partnerorganisationen für Gespräche kontaktiert. Je nach Partnerorganisation wurden dabei spezifische Aspekte des Projektvorhabens im Detail beleuchtet und erörtert – dies mit dem übergeordneten Ziel, die Anliegen, Bedürfnisse und Beurteilungen von regionalen Partnern umfassend in die Prüfung einzubeziehen und das Projekt entsprechend breit abgestützt weiterzuentwickeln.

Die Gespräche mit regionalen Partnerorganisationen fanden aufgrund der Covid-Pandemie, welche während der aktuellen Projektphase vorherrschte, mehrheitlich im Rahmen von bilateralen Sondierungsgesprächen statt, welche einzelne LA-Mitglieder mit Vertretern von regionalen Institutionen führten. Einzelne Gespräche konnten in einem breiteren Rahmen mit Vertretung der vollständigen strategischen Gremien (Direktionen, Verwaltungsräte, Vorstände seitens regionaler Institutionen und einer mehrköpfigen Vertretung seitens LA) durchgeführt werden. Im Kontext der Covid-Pandemie gelang es indes nicht, alle Gespräche mit regionalen Partnern wie ursprünglich geplant in einem so breiten Rahmen durchzuführen. Das Zurückgreifen auf bilaterale Gespräche mit einer limitierten Teilnehmerzahl wurde vom LA in einer Zwischenbewertung indes als vertretbare alternative Methodik beurteilt – dies gerade auch mit Berücksichtigung von z.T. kritischen oder sensiblen Inhalten, welche sich im bilateralen Rahmen erfahrungsgemäss besser und direkter thematisieren lassen als in grösseren, offizielleren Formaten. Gestützt auf diese Beurteilung befindet der LA die im Frühjahr 2022 aus Gesprächen vorliegenden Resultate als genügend umfassend, um repräsentative Aussagen bezüglich der Akzeptanz und Beurteilung des Projektvorhabens aus der Sicht von regionalen Partnerorganisationen zu machen.

Die Gesamtauswertung dieser Gespräche veranlasst den Lenkungsausschuss, die effektive Machbarkeit des Projektvorhabens, welche aufgrund der analytischen Grundlagen vorliegt, zu relativieren. Während durchaus positive Stimmen vorhanden sind, herrscht bei vielen regionalen Partnern eine zurückhaltende und teilweise kritische Haltung gegenüber dem Projekt vor. Gesamthaft erscheinen die Mehrwerte, welche das Weiterentwicklungsprojekt für einzelne Interessengruppen und insbesondere die regionale Wirtschaft generieren würden, für viele Partner zu wenig greifbar und allgemeine Befürchtungen bezüglich Einschränkungen in der Nutzung der Landschaft relativ weit verbreitet. Raumplanerische Entscheide (z.B. Sistierung der Richtplananpassungen im Kontext der geplanten Skigebietserweiterung Scuol) aus der jüngsten Vergangenheit sowie gescheiterte Parkprojekte in anderen Regionen sind als externe Faktoren zu verstehen, welche kritische Positionen gegenüber dem

Projektvorhaben in der Tendenz stärken. Daraus resultiert die Einschätzung, dass das Projekt aktuell mehrheitlich nicht als Priorität betrachtet wird. Ein weiterer externer Faktor spielt dabei die Corona-Pandemie, welche bereits über einen längeren Zeitraum viele Individuen und Institutionen in der Region zu einer angepassten Prioritätensetzung veranlasst. Dieser Faktor vermag die unterschiedliche Gesamtbewertung, welche aufgrund der Machbarkeitsstudie (siehe Kapitel 5.6.1) und der vertiefenden Analyse gestützt auf Gespräche mit Partnerorganisationen vorliegen, teilweise zu erklären. Von zentraler Bedeutung sind diesbezüglich andererseits, dass sich regionale Partner zum Zeitpunkt der Gesprächsführung während der vertiefenden Analyse bereits über einen längeren Zeitraum mit der Projektidee auseinandersetzen konnten bzw. dass die Gespräche in dieser Phase ausschliesslich zwischen Vertretern innerhalb der Region, sprich ohne externe Projektbegleitung, geführt wurden.

Versteht man die befragten Partnerorganisationen in ihrer Funktion als punktuelle Interessenvertretungen der Bevölkerung, resultiert aus den Gesprächen das Fazit, dass das Weiterentwicklungsprojekt im geprüften Format und gemäss aktuellem Stand noch nicht als Instrument betrachtet wird, das man gestützt auf ein übergeordnetes Interesse und einen entsprechend notwendigen Konsens für die regionale Entwicklung einsetzen möchte. Regionale Partner verweisen dabei auf eine Vielzahl an anderen Instrumenten, welche aktuell und fortführend einen Beitrag leisten, um die Region wirtschaftlich, gesellschaftlich und ökologisch in einem nachhaltigen Sinne weiterzuentwickeln. Die Nachhaltigkeit erscheint damit als Grundsatz, zu welchem man sich in der Region unabhängig von der Beurteilung des geprüften Projektvorhabens relativ breit abgestützt bekennt.

6. Fazit und Empfehlung des LA

Gemäss Auftrag zieht der mit der Projektprüfung beauftragte Lenkungsausschuss (LA) nachstehend ein Gesamtfazit zur abgeschlossenen Projektprüfung. Gestützt darauf formuliert der LA eine Empfehlung bezüglich des weiteren Vorgehens. Diese Empfehlung richtet sich unter Berücksichtigung der Projektorganisation primär an die Region EBVM (Präsidentenkonferenz) als Projektträgerschaft sowie die Gemeindevorstände/-räte von Scuol, Val Müstair und Valsot als direkt vom Projektvorhaben betroffene Regionsgemeinden. Im Weiteren richtet sich die Empfehlung an alle direkt involvierten Institutionen, namentlich das UNESCO-Biosphärenreservat Engiadina Val Müstair, den Regionalen Naturpark Biosfera Val Müstair und den Schweizerischen Nationalpark. Das vom LA empfohlene weitere Vorgehen lässt sich in diesem Sinne nur erfolgreich einsetzen, wenn alle im LA vertretenen Projektpartner einer gemeinsamen Vision und einem davon abgeleiteten Umsetzungsplan zustimmen. Dies macht es aus Sicht des LA zwingend erforderlich, dass alle Projektpartner die im vorliegenden Bericht präsentierten Ergebnisse und Empfehlungen zur Kenntnis nehmen und das weitere Vorgehen sowohl in ihren jeweiligen Institutionen als auch institutionsübergreifend beschliessen.

Aufgrund der Resultate der vertiefenden Analyse, welche als Ergebnis der Projektphase 2 vorliegen, zieht der LA das Fazit, das Projektvorhaben bis auf Weiteres nicht im geprüften Format weiterzuverfolgen. Konkret impliziert dies die Empfehlung, das Projekt vorerst nicht in die formelle «Errichtungs- bzw. Erweiterungsphase» zu überführen, welche für die Gründung bzw. Weiterentwicklung von Naturparks gemäss standardisiertem Vorgehen vorgesehen ist. Der LA berücksichtigt mit dieser Empfehlung sämtliche vorliegenden Analysereultate, wobei die Ergebnisse aus den Gesprächen mit regionalen Partnerorganisationen besonders gewichtet werden. Diese Gespräche zeigen, dass regionale Partner den Mehrwert des Weiterentwicklungsprojekts gegenwärtig eher als gering einschätzen und folglich

die für eine Projektumsetzung notwendige breit abgestützte Akzeptanz aktuell nicht als gegeben angenommen werden kann.

Die aus der Prüfungsphase vorliegenden Erkenntnisse geben indes Anlass, eine Perspektive und einen Plan zu entwickeln, um den initiierten Prozess der nachhaltigen Entwicklung weiterzuverfolgen. Die Nachhaltigkeit erscheint aufgrund der Analyseergebnisse als Grundsatz, zu welchem man sich in der Region unabhängig von der Beurteilung des geprüften Projektvorhabens relativ breit abgestützt bekennt. Die Empfehlung des LA beinhaltet sodann das an die Prüfungsergebnisse angepasste Ziel, die übergeordnete Vision der gemeinsamen Weiterentwicklung von bestehendem UNESCO-Biosphärenreservat, Regionalem Naturpark und Schweizerischem Nationalpark im Rahmen der regionalen Standortentwicklungsstrategie (Agenda 2030) und unter der Trägerschaft der Region EBVM beizubehalten und in kleineren Projekten punktuell aktiv zu bearbeiten.

Der LA betrachtet dabei als zielführende Option, das Projekt aus der Prüfungsphase in das angepasste Projekt «Weiterentwicklung der UNESCO Biosfera Engiadina Val Müstair und des Regionalen Naturparks Biosfera Val Müstair» überzuführen. Der angepasste Projekttitle spricht nicht mehr von einer vielfach primär geografisch interpretierten Erweiterung, sondern von einer inhaltlichen Weiterentwicklung. Auf die Nennung eines konkreten geografischen Perimeters, auf welchen sich die Weiterentwicklung bezieht, wird bewusst verzichtet. Damit soll die Mitarbeit im Projekt allen regionalen Partnern offenstehen, welche die Vision einer gemeinsamen Weiterentwicklung von UNESCO-Biosphärenreservat, Regionalem Naturpark und Schweizerischem Nationalpark teilen.

Hinsichtlich künftiger Projektorganisation empfiehlt der LA, die in der Prüfungsphase aufgebauten, bewährten Strukturen weiterzuführen. Auf strategischer Ebene bietet sich folglich an, den für die Projektprüfung eingesetzten Lenkungsausschuss mit der fortführenden Leitung des Projektes «Weiterentwicklung der UNESCO Biosfera Engiadina Val Müstair und des Regionalen Naturparks Biosfera Val Müstair» zu beauftragen. Die angepasste übergeordnete Aufgabe des Lenkungsausschusses bestünde folglich darin, alle Akteure in der Region in die drei Säulen der Nachhaltigkeit (Ökologie, Wirtschaft, Soziales) sowie die Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele der UNO einzubinden und für eine koordinierte gemeinsame Weiterentwicklung zu aktivieren. Ein wesentliches Hauptziel wäre dabei, das UNESCO-Biosphärenreservat zugunsten der regionalen Entwicklung zu stärken, sprich u.a. mehr Sichtbarkeit und Wertschöpfung zu generieren. Gemäss Bedarf stünde der LA auch zur Verfügung, eine koordinierende/vermittelnde Funktion bezüglich relevanten aktuellen Projekten im Rahmen der Raumplanung (regionale Verantwortung: Geschäftsführung Region EBVM) zu übernehmen (z.B. stierte Richtplananpassungen im Kontext der geplanten Skigebietserweiterung Scuol). Allgemein sollten neben der Ökologie gezielt die beiden weiteren Säulen der Nachhaltigkeit, die Bereiche von Wirtschaft und Soziales, einbezogen und bearbeitet werden. Der neue übergeordnete Auftrag des LA wäre gestützt auf die politischen Grundsatzentscheide bezüglich des weiteren Vorgehens im Detail auszuarbeiten.

Als wichtig wird erachtet, dass der LA zu einem späteren Zeitpunkt gemäss Prozessentwicklung und Bedarf um weitere wichtige Partner erweitert werden könnte (z.B. Stiftung Pro Terra Engiadina, TESSVM sowie auch Bergbahnen, ÖV etc.). Die indirekte Vertretung der Stiftung Pro Terra Engiadina und der TESSVM, welche aufgrund der aktuellen personellen Zusammensetzung des LA gegeben ist, ist dabei als sehr relevant zu betrachten.

Auf operativer Ebene empfiehlt der LA, kurz- und mittelfristig weitere konkrete Projekte zu entwickeln und umzusetzen, welche das Potenzial einer intensivierten Zusammenarbeit zwischen den Projektpartnern und Talschaften gezielt ausschöpfen. Hauptverantwortlich für die

Entwicklung und Umsetzung von gemeinsamen Projekten zusammen mit weiteren regionalen Partnern wäre gemäss der Empfehlung des LA weiterführend die Arbeitsgruppe mit Vertretern der drei Schlüsselinstitutionen, namentlich des UNESCO-Biosphärenreservats, Regionalen Naturparks und Schweizerischen Nationalparks, sowie der Regionalentwicklung.

Explizit berücksichtigt werden soll bei der weiteren Projektumsetzung auch die strukturelle Ebene. So sollen Erkenntnisse, welche aus der Projektprüfung vorliegen, in bestehende Strukturen übergeführt bzw. die Kooperation und Koordination an relevanten Schnittstellen optimiert werden. Die diesbezüglichen Details und konkreten Inhalte der nächsten Projektphase sollen erarbeitet werden, sobald die politischen Grundsatzentscheide bezüglich des weiteren Vorgehens vorliegen. Die für die aktuelle Projektphase 2 budgetierten, aber noch nicht verwendeten Mittel zur Projektprüfung sollen für die Weiterentwicklung des Projektes in der nächsten Phase eingesetzt und damit zweckgemäss genutzt werden.

Scuol, April 2022

Der Lenkungsausschuss



Philipp Gunzinger
Vorsitzender Lenkungsausschuss



Martina Schlapbach
Regionalentwicklerin
Engiadina Bassa Val Müstair



Angelika Abderhalden
Geschäftsführerin UNESCO-
Biosphärenreservat Engiadina Val Müstair



Gabriella Binkert-Becchetti
Gemeindepräsidentin Val Müstair



Christian Fanzun
Gemeindepräsident Scuol



Ruedi Haller
Direktor Schweizerischer Nationalpark



Victor Peer
Gemeindepräsident Valsot



David Spinnler
Geschäftsführer Regionaler Naturpark
Biosfera Val Müstair