



CH-3003 Bern

GS-UVEK

POST CH AG

Herr Regierungsrat
Marcus Caduff
Reichsgasse 35
7001 Chur

Departement für Volkswirtschaft
und Soziales Graubünden

- 5. Okt. 2022

Bern, 4. Oktober 2022

Richtplan Kanton Graubünden, Anpassung «Siedlung, Umsetzung Aufträge RPG 1» - Genehmigung durch den Bund

Sehr geehrter Herr Regierungspräsident

Sie haben um Genehmigung der oben erwähnten Richtplananpassung gemäss Artikel 11 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) ersucht. Gemäss Artikel 11 Absatz 2 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) hat das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation den folgenden Beschluss gefasst:

Gestützt auf den Prüfungsbericht des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) vom 21. September 2022 werden die Richtplananpassungen des Kantons Graubünden betreffend die Siedlung (Umsetzung Aufträge RPG 1) genehmigt.

Freundliche Grüsse

Simonetta Sommaruga
Bundesrätin

Beilage: Prüfungsbericht vom 21. September 2022



Richtplan Kanton Graubünden

Anpassung Siedlung (Umsetzung Aufträge RPG 1)

Prüfungsbericht

21. September 2022



Autor

Ueli Wittwer, Stv. Leiter Sektion Richtplanung (ARE)

Zitierweise

Bundesamt für Raumentwicklung (2022), Prüfungsbericht des Bundes zur Anpassung Richtplan Kanton Graubünden: Anpassung Siedlung (Umsetzung Aufträge RPG 1)

Bezugsquelle

Elektronische Version unter www.aren.admin.ch

Aktenzeichen

ARE-211-18-46

1 Verfahren

1.1 Genehmigungsantrag Kanton

Am 22. Dezember 2021 hat die Regierung des Kantons Graubünden die Richtplananpassung im Bereich Siedlung (Umsetzung Aufträge RPG 1) beschlossen. Mit Schreiben vom 19. Januar 2022 reichte der Vorsteher des Departements für Volkswirtschaft und Soziales die Richtplananpassung dem Bund zur Genehmigung ein.

Dem Genehmigungsantrag des Kantons Graubünden lagen folgende Dokumente bei:

- Richtplantext, Kap. 5.1.2, 5.2.1 und 5.2.3, Fassung vom 17.11.2021
- Erläuternder Bericht zur Richtplananpassung vom 13.10.2021
- Mitwirkungsbericht vom 13.10.2021
- Beschluss der Regierung des Kantons Graubünden vom 22.12.2021 (Prot. Nr. 1106)

Beigefügt waren verschiedene Grundlagenberichte zu den Arbeitsgebieten:

- a. Grundlagenbericht «Um- und Auszonungspotentiale der Arbeitsgebiete von lokaler und überkommunaler Bedeutung», ARE-GR, Chur, 2021.
- b. Kurzbericht «Entwicklung und Bedarf Arbeitszonen GR», ARE-GR und R+K AG, Chur / Pfäffikon SZ, 2021
- c. Grundlagenbericht «Entwicklung und Bedarf Arbeitszonen GR», ARE-GR und R+K AG, Chur / Pfäffikon SZ, 2021
- d. Grundlagenbericht «Anforderungen an die ÖV-Erschliessung von Arbeitsgebieten», ARE-GR und STW AG, Chur 2020

Weitere Grundlage:

Entscheidungspapier «Umgang mit Siedlungsgebietsveränderungen aufgrund von Auszonungen (d.h. Siedlungsgebietsreduktionen) » ARE-GR, Chur 2021

Gemäss Artikel 7 Buchstabe a RPV gibt der Kanton Aufschluss über den Ablauf der Richtplanung und insbesondere über die Information und Mitwirkung der Bevölkerung und über die Zusammenarbeit mit den Gemeinden, Regionen, Nachbarkantonen, dem benachbarten Ausland und den Bundesstellen, die mit raumwirksamen Aufgaben betraut sind.

Der Kanton führte eine öffentliche Mitwirkung der Richtplananpassung vom 22.12.2020 bis 26.02.2021 durch. Die Ergebnisse der Mitwirkung sind im Mitwirkungsbericht vom 13.10.2021 ersichtlich. Der Kanton hatte die Richtplananpassung dem Bund zur Vorprüfung eingereicht. Diese wurde mit dem Vorprüfungsbericht vom 15. Februar 2021 abgeschlossen.

Der Kanton kommt damit den Vorgaben von Artikel 7 Buchstabe a RPV nach.

1.2 Prüfungsprozess Bund

Im Rahmen der Vorprüfung hatte das Bundesamt für Verkehr BAV Stellung zur Richtplananpassung genommen. Da das Anliegen des BAV erfüllt ist und keine anderen Bundesämter der Raumordnungskonferenz des Bundes (ROK) betroffen sind, wurde vorliegend auf eine nochmalige ROK-Konsultation verzichtet.

Mit elektronischem Schreiben vom 29. Juni 2022 wurde die kantonale Raumplanungsfachstelle angehört. Mit Schreiben vom 23. August 2022 hat das Departement für Volkswirtschaft und Soziales

des Kantons Graubünden dem ARE im Sinne von Artikel 11 Absatz 1 RPV direkt geantwortet und sich mit dem Prüfungsbericht einverstanden erklärt.

1.3 Stellenwert des Prüfungsberichts

Im Rahmen des Prüfungsverfahrens ist zu klären, ob die Richtplananpassung mit dem Bundesrecht in Einklang steht. Für die Prüfung massgebend sind insbesondere die Bestimmungen des Raumplanungsgesetzes (RPG, SR 700), der Raumplanungsverordnung sowie der Umsetzungsinstrumente, insbesondere der Ergänzung des Leitfadens Richtplanung.

Die Rechtmässigkeit im Richtplan vorgesehener Vorhaben und Zonierungen wird summarisch geprüft; erhebliche Zweifel an der Rechtmässigkeit sind zumindest transparent zu machen. Der vom Bundesrat genehmigte Richtplan dient dazu, Vorhaben auf der Basis von entsprechenden Richtplanfestlegungen zügig einem rechtmässigen, grundeigentümergebundenen Entscheid zuzuführen, der die im Richtplan zum Ausdruck kommenden Prioritäten und Wertungen berücksichtigt. Er ist selber jedoch noch kein Garant für die Rechtmässigkeit eines Vorhabens. Dies gilt analog für im Richtplan vorgesehene Zonierungen.

2 Inhalt des Richtplans und Beurteilung

2.1 Ausgangslage

Am 10. April 2019 hatte der Bundesrat die Richtplananpassung des Kantons Graubünden – Umsetzung des revidierten RPG (RPG 1) – genehmigt. Dabei wurde der Kanton aufgefordert, den Richtplan innerhalb einer Frist von zwei Jahren bezüglich ÖV-Erschliessung von Arbeitsgebieten und Kriterien für Erweiterungen oder Verlagerungen des Siedlungsgebiets zu ergänzen. Auch wurde ein Auftrag erteilt, Bericht zu erstatten über die Entwicklung der Arbeitszonen. Mit der vorliegenden Richtplananpassung kommt der Kanton diesen Aufträgen nach.

2.2 Anforderungen an die ÖV-Erschliessung von Arbeitsgebieten (Kap. 5.1.2)

Gestützt auf den Grundlagenbericht «Anforderungen an die ÖV-Erschliessung von Arbeitsgebieten» ergänzt der Kanton den Leitsatz „Arbeitsgebiete eng auf das Verkehrssystem abstimmen“ in Kapitel 5.1.2 mit der Festlegung, dass Arbeitsgebiete mit publikumsorientierten Nutzungen im urbanen und suburbanen Raum mindestens die ÖV-Güteklasse C und im ländlichen und rein touristischen Raum die ÖV-Güteklasse D erreichen müssen. Arbeitsgebiete ohne publikumsorientierte Nutzungen sollen eine der Nutzungsintensität angemessene ÖV-Erschliessung aufweisen. In den Erläuterungen wird präzisiert, was darunter zu verstehen ist.

Der Bund beurteilt die vorliegenden Ergänzungen zu den Anforderungen an die ÖV-Erschliessung von Arbeitsgebieten als zweckmässig; der Auftrag aus der Genehmigung vom 10. April 2019 ist damit erfüllt.

2.3 Siedlungsgebiet (Kap. 5.2.1)

Kriterien für Erweiterungen und Verlagerungen

Mit der vorliegenden Richtplananpassung hat der Kanton die Kriterien für Erweiterungen und Verlagerungen des Siedlungsgebiets ergänzt. Kriterien sind die bauliche Eignung, die gesamtverkehrliche Erschliessung, die Berücksichtigung der Fruchtfolgeflächen sowie die Vereinbarkeit mit anderen öffentlichen Interessen (z.B. Orts- und Landschaftsbild). Mit dieser Anpassung erfüllt der Kanton den Auftrag aus der Genehmigung vom 10. April 2019.

Reduktionen des Siedlungsgebiets

Im Zusammenhang mit der im Richtplan vorgesehenen räumlichen Festlegung des Siedlungsgebiets durch die Regionen und insbesondere, was Siedlungsgebietsveränderungen aufgrund von Auszonungen betrifft, hat der Kanton weitere Abklärungen und Entscheide zum Siedlungsgebiet im regionalen und kantonalen Richtplan getroffen und diese im Entscheidpapier vom 13. September 2021 festgehalten. Demnach können Reduktionen des Siedlungsgebiets oft nicht im Rahmen der erstmaligen Festlegung des Siedlungsgebiets durch die Regionen erfolgen, da diese auf Auszonungen beruhen, die erst mit der Rechtskraft einer Ortsplanungsrevision wirksam werden. Nach der Rechtskrafterlangung soll das Siedlungsgebiet im regionalen und kantonalen Richtplan anschliessend formlos nachgeführt werden.

Um Klarheit zu schaffen, dass die kommende räumliche Festsetzung von Siedlungsgebiet im regionalen und kantonalen Richtplan die notwendigen Rückzonungen noch nicht berücksichtigt, jedoch auch nicht vor diesen schützt, hat der Kanton eine Präzisierung im Kapitel 5.2.1 Siedlungsgebiet vorgenommen: *Die Festsetzung des Siedlungsgebiets ist kein Präjudiz, um auf Ebene Ortsplanung anstehende Auszonungen nicht vornehmen zu müssen. Es gelten das RPG, die dazugehörige Rechtsprechung sowie die Festlegungen des KRIP zur Bemessung der Bauzonen (insbesondere für die WMZ).*

Aus Sicht des ARE ist diese ergänzende Festlegung zum Siedlungsgebiet im Hinblick auf eine RPG-konforme Bauzonendimensionierung zweckmässig.

2.4 Arbeitsgebiete (Kap. 5.2.3)

Ausgangslage

Im Rahmen der Genehmigung der Richtplananpassung zur Umsetzung des revidierten RPG (RPG 1) wurde der Kanton Graubünden aufgefordert, Bericht zu erstatten über die Entwicklung der Arbeitszonen und zu erläutern, welche Kriterien für die Ermittlung des Bedarfs an Arbeitszonen verwendet werden. Das ARE beurteilte die Reserven an Arbeitszonen, v.a. in den «lokalen Gebieten», als hoch. Daher sollte der Umfang der Arbeitszonen aus Sicht des ARE im Rahmen der Ortsplanungsrevisionen überprüft und bei fehlendem Bedarf ausgezont werden.

Bericht über die Arbeitszonen

Gemäss dem erläuternden Bericht verfügt der Kanton Graubünden (2020) gesamthaft über 912 ha Industrie- und Gewerbezone sowie Gewerbemischzone. Davon sind 164 ha (17.3 %) unüberbaut. Im Vergleich mit dem entsprechenden Wert der Bauzonenstatistik (2017) des Bundes liegt dieser Prozentwert deutlich tiefer. Der Unterschied lässt sich dadurch erklären, dass der Kanton die Lager- und Parkplätze in den Arbeitszonen im Gegensatz zur Bauzonenstatistik nicht als unüberbaut betrachtet.

Gesamtkantonal stagnierte der Umfang an Industrie- und Gewerbezone seit 2010, es gab aber Umlagerungen. Während bei den überkommunalen Arbeitsgebieten teilweise Einzonungen erfolgten, wurden bei Gebieten von lokaler Bedeutung Aus- und Umzonungen vorgenommen.

Die neu erarbeiteten Grundlagenberichte (Grundlagenbericht 11.10.2021 bzw. Kurzbericht 13.10.2021) zeigen die Kriterien und Aufgaben bei der Bemessung der Arbeitszonen auf kommunaler, regionaler und kantonalen Ebene auf. Im Sinne einer groben Annäherung an die zukünftig zu erwartende Flächennachfrage für Arbeitsplätze hat der Kanton eine quantitative Abschätzung des Bedarfs an Arbeitszonen vorgenommen. Der Kanton ist dem Auftrag aus der Vorprüfung nachgekommen und hat die Abschätzung überprüft und diese nicht nur für den 25-jährigen Bedarf (für das Siedlungsgebiet),

sondern neu auch für den 15-jährigen Bedarf (Dimensionierung der Arbeitszonen in den Nutzungsplanungen) vorgenommen.

Beim Richtplanhorizont werden dem geschätzten Bedarf von 109.6 ha die bestehenden massgeblichen Reserven gegenübergestellt (69.8 ha). Der Kanton kommt zum Schluss, dass damit ein zusätzlicher Bedarf an Arbeitszonen im Umfang von 39.8 ha zu erwarten ist. Dieser ist gegenüber der Vorprüfung (45.2 ha) nun leicht tiefer. Beim 15-jährigen Bedarf werden einem geschätzten Bedarf von insgesamt 100.8 ha ein zusätzlicher Bedarf an Arbeitszonen im Umfang von 31.0 ha ermittelt.

Das Resultat der Bedarfsabschätzung für die Arbeitszonen hängt stark von den getroffenen Annahmen ab. So beruht die Annahme für das Wachstum an Arbeitsplätzen (+12'900 VZÄ zwischen 2015 und 2040) noch auf dem hohen BFS-Szenario von 2015 für die Bevölkerungsentwicklung (entspricht dem im Richtplan festgelegten Wert für das Siedlungsgebiet am Horizont 2040). Die neuen BFS-Szenarien von 2020 gehen für den Kanton Graubünden jedoch von einem deutlich tieferen Bevölkerungswachstum aus. Bezüglich der Verdichtungsmöglichkeiten in den bestehenden Arbeitsgebieten wird von einer Dichtesteigerung von 10 % ausgegangen, was aus Sicht des Bundes wenig ambitioniert ist.

Wie bereits im Vorprüfungsbericht ausgeführt, führen diese Annahmen aus Sicht des ARE insgesamt zu hohen Bedarfswerten. Entscheidend ist nun, dass der effektive Bedarf anhand von räumlichen Abklärungen auf Stufe Region und Gemeinde eruiert wird und den bundesrechtlichen Vorgaben, insbesondere Artikel 15 RPG entspricht.

Um- und Auszonungspotenziale der Arbeitsgebiete von lokaler und überkommunaler Bedeutung

Mit der Erhebung zu den oben genannten Potenzialen (Bericht Axioma, Stand 11.05.2021) hat sich der Kanton eine Übersicht verschafft über Arbeitsgebiete, die entweder unweckmässig genutzt sind oder eine zonenfremde Nutzung aufweisen. Demnach besteht an 63 Standorten mit einer Gesamtfläche von 93 ha ein Potenzial für eine Überprüfung der Arbeitsgebiete, wovon rund 36 ha unüberbaut sind. Rund 74 ha gelten als unternutzt oder zonenfremd genutzt. Der Bund beurteilt diese Übersicht als wertvolle und wichtige Grundlage für die Umsetzung in der Nutzungsplanung; der entsprechende Auftrag aus der Vorprüfung ist damit erfüllt.

Richtplananpassung im Kapitel 5.2.3 Arbeitsgebiete

Im Zuge der Abklärungen zum Stand und zur zukünftigen Entwicklung der Arbeitszonen hat der Kanton das Richtplankapitel 5.2.3 Arbeitsgebiete in verschiedenen Punkten angepasst.

Mit der vorliegenden Richtplananpassung werden die Gemeinden neu angewiesen, bei ihren Ortsplanungsrevisionen gestützt auf «gesamtkantonale Grundlagen», die der Kanton zur Verfügung stellt, die unüberbauten Arbeitszonen zu überprüfen und zu veranlassen, dass Gebiete mit einer zonenfremden Nutzung in eine zweckmässige Zone umgezont werden. Mit der zusätzlich aufgenommenen Bestimmung, dass bei fehlendem Bedarf Auszonungen vorgenommen werden müssen, ist der Kanton dem Auftrag aus der Vorprüfung nachgekommen.

Wie in den Erläuterungen zutreffend ausgeführt, beinhalten die zu verwendenden Grundlagenberichte (Um- und Auszonungspotenziale der Arbeitsgebiete; Entwicklung und Bedarf Arbeitszonen GR) eine grobe rechnerische Abschätzung des zukünftigen kantonalen Bedarfs an Arbeitsgebieten und müssen anhand von räumlichen Abklärungen auf Stufe Region und Gemeinde im Hinblick auf den effektiven Bedarf gemäss Artikel 15 RPG überprüft werden. Insbesondere sind auch die inneren Reserven zu nutzen und wo immer möglich ist eine Erhöhung der baulichen Dichte und der Nutzerdichte anzustreben. Die Schaffung neuer Arbeitszonen bzw. deren Erweiterung kann deshalb nur im Rahmen der Arbeitszonenbewirtschaftung, wie sie Artikel 30a Absatz 2 RPV verlangt und wie sie der Kanton im Richtplankapitel 5.2.3 Arbeitsgebiete, erste Handlungsanweisung vorsieht, erfolgen.

3 Antrag an die Genehmigungsbehörde

Im Sinne der erfolgten Prüfung wird dem UVEK gestützt auf Artikel 11 Absatz 2 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) folgender Genehmigungsentscheid beantragt:

Gestützt auf den Prüfungsbericht des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) vom 21. September 2022 werden die Richtplananpassungen des Kantons Graubünden betreffend die Siedlung (Umsetzung Aufträge RPG 1) genehmigt.

Bundesamt für Raumentwicklung
Die Direktorin

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. Lezzi'.

Dr. Maria Lezzi