

Sitzung vom

21. Dezember 2021

Mitgeteilt den

22. Dezember 2021

Protokoll Nr.

1106/2021

**Richtplananpassung in den Bereichen Raumordnungspolitik und Siedlung
(KRIP-S): Zeitlich befristete Aufträge aus der bundesrätlichen Genehmigung
vom 10. April 2019**

Beschlussfassung

1. Ausgangslage

Der Bundesrat hat den Kantonalen Richtplan Siedlung (KRIP-S) im Genehmigungsbeschluss vom 10. April 2019 gesamthaft positiv gewürdigt. Gleichzeitig enthält der Genehmigungsbeschluss auch Vorbehalte, die mit Aufträgen an den Kanton verbunden sind.

Ein erster Teil dieser Aufträge wurde bereits mit Regierungsbeschluss vom 25. Juni 2019 (Protokoll Nr. 472/2019) zusammen mit der Kenntnisnahme des Genehmigungsbeschlusses des Bundesrates erfüllt.

In einem zweiten, zeitlich unlimitierten Teil wird der Kanton beauftragt, im Rahmen der Weiterentwicklung seines Richtplans die kantonale Raumentwicklungsstrategie in den Bereichen Natur, Landschaft, Landwirtschaft sowie Energie zu ergänzen. Die Umsetzung dieser Aufträge wird erfolgen, sobald die entsprechenden Richtplankapitel überarbeitet werden.

Schliesslich handelt es sich bei den bundesrätlichen Vorbehalten um Aufträge, die innert zwei Jahren umgesetzt werden müssen. Dabei wird der Kanton aufgefordert:

- a) Das Kapitel 5.2.1 Siedlungsgebiet mit Kriterien für Erweiterungen oder Verlagerungen des Siedlungsgebiets und Kriterien für die bestmögliche Schonung der Fruchtfelder zu ergänzen (siehe nachstehenden Abschnitt Ziffer 2);

- b) Bericht zu erstatten über die Entwicklung der Arbeitszonen (siehe nachstehenden Abschnitt Ziffer 3) und zu erläutern, welche Kriterien für die Ermittlung des Bedarfs verwendet werden (siehe nachstehenden Abschnitt Ziffer 4);
- c) Das Kapitel 5.1.2 Siedlungsentwicklung nach innen und Abstimmung Verkehr mit Anforderungen an die Erschliessung des öffentlichen Verkehrs (ÖV) von Arbeitsgebieten zu ergänzen (siehe nachstehenden Abschnitt Ziffer 5).

Die Umsetzung der Aufträge mit Zweijahresfrist sind Gegenstand der vorliegenden Beschlussfassung. Sie werden in den nachstehenden Abschnitten Ziffer 2 bis 5 erörtert.

2. Ergänzung des Richtplantexts mit Kriterien für Erweiterungen oder Verlagerungen des Siedlungsgebiets

2.1 Materielles

Der Richtplan wird in Kapitel 5.2.1 mit dem Leitsatz "das Siedlungsgebiet räumlich optimieren" ergänzt. Dieser Leitsatz enthält Kriterien, die bei Erweiterungen und Verlagerungen des Siedlungsgebiets Anwendung finden und

- die bauliche Eignung,
- die gesamtverkehrliche Erschliessung,
- die Beanspruchung der Fruchtfolgeflächen und
- die Vereinbarkeit mit anderen öffentlichen Interessen betreffen.

Weitere Kriterien betreffen (a) nur Erweiterungen oder (b) nur Verlagerungen des Siedlungsgebiets:

- a) Bei Erweiterungen des Siedlungsgebiets lauten die ergänzenden Kriterien:
 - Der Bedarf besteht auch aus regionaler Sicht und
 - regional bestehen keine alternativ geeigneten Gebiete im Siedlungsgebiet.

Diese Kriterien kommen zum Tragen, sobald die Erweiterung (bzw. die Summe der Erweiterungen, kumuliert pro Planungsperiode) 1 ha überschreitet und somit ein Richtplanverfahren notwendig wird.

- b) Bei Verlagerungen des Siedlungsgebiets lauten die ergänzenden Kriterien:
- Die neue Fläche muss für die vorgesehene Nutzung sowie hinsichtlich Bebaubarkeit und Erschliessung besser geeignet sein,
 - die Verlagerung darf die Zersiedelung nicht fördern und
 - der Bedarf ist ausgewiesen.

2.2 Vorprüfung Bund

Im Vorprüfungsbericht vom 15. Februar 2021 begrüsst das Bundesamt für Raumentwicklung die ergänzten Kriterien für Erweiterungen und Verlagerungen des Siedlungsgebiets. Es erachtet die Ausführungen zu der regionalen und überkommunalen Abstimmung als zweckmässig und dem Kerninhalt des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700) entsprechend.

2.3 Öffentliche Auflage

Die im Rahmen der öffentlichen Auflage eingegangenen Rückmeldungen sind unterschiedlich ausgefallen:

Hinsichtlich der ergänzenden Kriterien, die bei Erweiterungen und Verlagerungen des Siedlungsgebiets anzuwenden sind, wurden die Vorgaben zur baulichen Eignung, zur gesamtverkehrlichen Erschliessung und zur Vereinbarkeit mit anderen öffentlichen Interessen allgemein akzeptiert. Diesbezüglich herrscht also weitgehend Konsens.

Die ergänzenden Kriterien, die nur bei Verlagerungen zur Anwendung gelangen (bessere Eignung hinsichtlich der vorgesehenen Nutzung, Bebauung und Erschliessung; keine Zersiedelungswirkung; ausgewiesener Bedarf) wurden ebenfalls mehrheitlich akzeptiert. Lediglich zwei Anträge forderten deren Streichung.

Demgegenüber forderten bei den ergänzenden Kriterien, die nur für Erweiterungen gelten (Bedarf besteht auch regional; regional bestehen keine alternativ geeigneten Gebiete im Siedlungsgebiet) eine Vielzahl der Regionen und Gemeinden eine Streichung oder zumindest eine Präzisierung der neuen Bestimmungen. Bemängelt wurde u.a., dass die Kriterien im Widerspruch zu den bisherigen, genehmigten Grundlagen im KRIP-S stünden, wonach erst Erweiterungen und Verlagerungen von

mehr als 1 ha regional abzustimmen seien. Zudem sei nicht klargestellt, was mit "alternativ geeigneten Gebieten" gemeint sei. Weiter wurde befürchtet, dass Einzonungen aufgrund der neuen Regelung erst dann durchgeführt werden könnten, wenn alle Bauzonen in der Region aufgebraucht seien. Dadurch würden die Entwicklungsmöglichkeiten der Gemeinden in Bezug auf Neueinzonungen von den bestehenden unbebauten Siedlungsgebieten und Bauzonenreserven in anderen Gemeinden abhängig gemacht, womit diese einen massgeblichen Teil ihrer Planungshoheit verlören.

Bezüglich der Regelung zu den Fruchtfolgeflächen wurden in den Stellungnahmen insbesondere die Anweisungen zur haushälterischen Bodennutzung sowie die Vorgabe, wonach auf Fruchtfolgeflächen "entsprechend hohe Dichten" vorzusehen sind, moniert.

2.4 Wichtigste Anpassungen und Nicht-Berücksichtigungen aufgrund der öffentlichen Auflage und der Vorprüfung des Bundes

Der Grossteil der Anträge aus der öffentlichen Auflage erfolgte somit zu den ergänzenden Kriterien, die nur für Erweiterungen des Siedlungsgebiets gelten. Sie betreffen vornehmlich die regionale und überkommunale Abstimmung.

Eine ersatzlose Streichung der entsprechenden Kriterien – wie von vielen Regionen und Gemeinden gefordert – würde dem Auftrag des Bundes und dem Kerninhalt des revidierten RPG zuwiderlaufen. Denn gemäss Art. 8a Abs. 1 lit. a RPG hat sich der Richtplan zur Frage zu äussern, wie Erweiterungen der Siedlungsfläche regional abgestimmt werden. Mit dieser Vorgabe wird der bundesrätlichen Botschaft zufolge unterstrichen, dass Siedlungserweiterungen "in einem über die einzelne Gemeinde hinausgehenden räumlichen Kontext" angegangen werden müssen (vgl. PIERRE TSCHANNEN, in: Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, Aemisegger et al. [Hrsg.], 2019, Rz. 9 zu Art. 8a). Ebenso ist nach Art. 8a Abs. 1 lit. d RPG im Richtplan festzulegen, wie sichergestellt wird, dass die Bauzonen den Anforderungen von Art. 15 RPG entsprechen. Dies umfasst insbesondere auch die Pflicht, Lage und Grösse der Bauzonen über die Gemeindegrenzen hinaus abzustimmen (Art. 15 Abs. 3 Satz 1 RPG). Den entsprechenden bundesrechtlichen Anforderungen ist somit auf Richtplanebene zu entsprechen.

Da auf Seiten der Regionen und Gemeinden offensichtlich Unklarheiten bei der Umsetzung der entsprechenden Vorgaben bestehen, erweist sich das vorbehaltlose Belassen der bisherigen Ausführungen ebenfalls als wenig zielführend.

Demzufolge wird jenen Anträgen entsprochen, welche eine Ergänzung beziehungsweise Präzisierung der Kriterien zur Erweiterung der Siedlungsfläche fordern. Die Anforderungen im Richtplan wurden demnach wie folgt angepasst und die Ausführungen in den Erläuterungen entsprechend ergänzt:

- Konkretisierung des Begriffs "regionale Abstimmung" dahingehend, dass die instrumentelle Umsetzung der geforderten regionalen und überkommunalen Abstimmung gemäss Art. 8a Abs. 1 lit. d RPG sowie Art 15 Abs. 3 RPG über den regionalen Richtplan erfolgt.
- Konkretisierung der Anforderungen bezüglich Bedarf und Lage bei Erweiterungen, ergänzend zur bereits bestehenden Definition, ab welcher Flächengrösse eine regionale Abstimmung notwendig ist.
- Definition von nutzungsspezifischen Kriterien, was als "alternativ geeignetes Gebiet" bzw. Alternativstandort zu verstehen ist.

Nicht berücksichtigt werden konnte hingegen der Antrag, wonach im Richtplan bei Verlagerungen des Siedlungsgebiets – neben der Eignung für die Nutzung und Erschliessung – bereits auch die Verfügbarkeit des Landes als Voraussetzung aufgeführt werden soll. In Art. 8a Abs. 1 lit. d RPG betreffend den Richtplaninhalt wird zwar auf die Bauzonenanforderungen nach Art. 15 RPG verwiesen. Ein Nachweis über die rechtliche Verfügbarkeit zu Bauzwecken (Art. 15 Abs. 4 lit. d RPG) kann jedoch vom Richtplan nicht geleistet werden. Auf diesen Aspekt mag die Richtplanung wohl ein Auge haben, behördenverbindliche Richtplanvorgaben zum Thema können indessen kaum über entsprechende Verhandlungsmandate hinausgehen (vgl. TSCHANNEN, a.a.O., Rz. 18 zu Art. 8a). Dementsprechend ist das Kriterium der Verfügbarkeit denn auch gemäss den kantonalen Ausführungsbestimmungen (Art. 19a Abs. 3 Raumplanungsgesetz für den Kanton Graubünden [KRG; BR 801.110] mit Verweis auf

Art. 19b ff. KRG) nicht auf Richtplanstufe sondern in der Nutzungsplanung zu erfüllen.

Ebenso nicht berücksichtigt werden konnten die Anträge auf Streichung der Regelungen bezüglich der Fruchtfolgeflächen (Anweisungen zur haushälterischen Bodennutzung; Vorgabe, dass auf Fruchtfolgeflächen "entsprechend hohe Dichten" vorzusehen sind). Gemäss Art. 30 Abs. 1^{bis} lit. b der eidgenössischen Raumplanungsverordnung (RPV; SR 700.1) dürfen Fruchtfolgeflächen nur dann eingezont werden, wenn sichergestellt wird, dass die beanspruchten Flächen nach dem Stand der Erkenntnisse optimal genutzt werden. Daraus ergibt sich, dass auf Fruchtfolgeflächen "hohe Dichten" zu realisieren sind. Die Formulierung lässt allerdings einen Spielraum dafür offen, wie die "hohe Dichte" am jeweiligen Standort konkret umgesetzt wird. Im Übrigen entsprechen die Regelungen bezüglich der Fruchtfolgeflächen den Vorgaben gemäss Art. 15 Abs. 3 RPG und Art. 30 RPV.

3. Berichterstattung über die Entwicklung der Arbeitszonen

3.1 Materielles

Die vom Bund geforderte Berichterstattung umfasst die Darstellung der heutigen Ausgangslage betreffend (a) den Bestand und die Entwicklung der Arbeitszonen und (b) das vom Kanton in den lokalen und überkommunalen Arbeitsgebieten vermutete Um- und Auszoningpotential.

a) Bestand und Entwicklung der Arbeitszonen

Der Kanton Graubünden verfügte 2020 gesamthaft über 912 ha Industrie- und Gewerbebezonen sowie Gewerbemischzonen. Der aktuelle Umfang an überbauten Arbeitszonen sowie an Arbeitszonen, deren Überbauung sich in Vorbereitung befindet, liegt bei rund 748 ha. Gesamtkantonal sind 164 ha beziehungsweise ca. 17,3 Prozent der Arbeitszonen nicht überbaut. Im schweizweiten Vergleich handelt es sich hierbei um einen tiefen Wert. Hinzu kommen Flächen im Umfang von rund 17 ha, welche als überbaute Brachen erfasst sind (Industrie- und Gewerbebezonen mit Nutzungspotenzial).

Die Auswertung der bisherigen Entwicklung von 2010 bis 2020 zeigt, dass Arbeitszonen zunehmend in konzentrierter und zweckmässiger Form genutzt werden. So erfolgten Einzonungen mehrheitlich in Arbeitsgebieten von – gemäss Richtplan – überkommunaler Bedeutung, während bei Gebieten von lokaler Bedeutung Aus- und Umzonungen vorgenommen wurden. Insgesamt ist festzustellen, dass in den letzten Jahren die Nachfrage nach geeigneten Arbeitszonen gestiegen ist und die bestehenden Reserven zusehends aufgebraucht werden.

b) Vermutete Um- und Auszonungspotentiale in den lokalen und überkommunalen Arbeitsgebieten

Gemäss einer groben Untersuchung des Amts für Raumentwicklung Graubünden (ARE-GR) sind 63 Arbeitsstandorte von lokaler und überkommunaler Bedeutung hinsichtlich ihrer Dimensionierung oder Zonierung zu überprüfen. Es handelt sich dabei um Flächen von ca. 93 ha. Rund 73,5 ha (ca. 53,9 ha in lokalen Gebieten und 19,5 ha in überkommunalen Gebieten) werden zonenfremd genutzt. Die restlichen knapp 20 ha sind potentiell überdimensioniert. Bei den identifizierten zonenfremden Nutzungen handelt es sich beispielsweise um Unterwerke, offene Lagerplätze, Anlagen zur Energiegewinnung oder -verteilung sowie um Anlagen zur Kiesgewinnung und -aufbereitung.

Die Ergebnisse dieser Auswertung dienen den Regionen und Gemeinden resp. den von ihnen beauftragten Planungsbüros als Grundlage für die folgenden anstehenden Planungsprozesse:

- Die Regionen werden beauftragt, die Standorte in ihrer Richtplanung zu thematisieren und aus überkommunaler Sicht zu bewerten.
- Die Standortgemeinden sind angehalten, bei der Revision ihrer Ortsplanung die erhobenen Standorte zu prüfen und – je nach Ergebnis – einer besser geeigneten Zonierung zuzuweisen respektive bei nicht nachgewiesenem Bedarf auszuzonen.

3.2 Vorprüfung Bund und öffentliche Auflage

Zu den Berichten bezüglich der Entwicklung der Arbeitszonen und des vermuteten Um- und Auszonungspotentials sind keine Anträge oder Bemerkungen eingegangen.

4. Kriterien und Aufgaben für die Ermittlung des Bedarfs an Arbeitszonen

4.1 Materielles

Die Ermittlung des Arbeitszonenbedarfs wurde anhand der Vorgaben des KRIP-S (u.a. nach Massgabe der Beschäftigtenentwicklung in Vollzeitäquivalenten [VZÄ]) sowie anhand räumlicher Kriterien vorgenommen. In einem ersten Schritt wurde die zu erwartende Flächennachfrage für den ganzen Kanton grob abgeschätzt und danach auf die einzelnen Regionen heruntergebrochen. Weiter wurden Grundlagen erstellt sowie Kriterien festgelegt, mit deren Hilfe die Regionen und Gemeinden im Rahmen ihrer Zuständigkeit den effektiven Bedarf an Arbeitszonen ermitteln können.

Für die Ermittlung der Flächennachfrage wurden strukturbedingte Eigenheiten in die Abschätzung miteinbezogen. So weisen insbesondere grössere Regionen eine Vielzahl an Gemeinden sowie verschiedene Talschaften oder Subregionen auf. Um den unterschiedlichen, sich daraus ergebenden Bedürfnissen gerecht zu werden, wurden Handlungsspielräume in Form von regionsspezifischen Grundstockreserven geschaffen. Die entsprechenden Grundstockreserven belaufen sich auf einen Umfang von 3 ha bzw. 5 ha und werden wie folgt den Regionen zugeordnet:

- 3 ha: Bernina, Imboden, Landquart, Plessur
- 5 ha: Albula, Engiadina Bassa/Val Müstair, Maloja, Moesa, Prättigau/Davos, Surselva, Viamala

Aufgrund ihrer von vielen Talschaften geprägten Struktur haben die grossflächigen und peripheren Regionen somit einen in der Tendenz grösseren Handlungsspielraum als die kleinen oder wachstumsstarken Regionen. Dies trägt zur Unterstützung der regionalen Entwicklungsperspektiven innerhalb der geltenden bundesrechtlichen Vorgaben bei, womit auch ein Beitrag zur Umsetzung des im Grossen Rat eingebrachten Auftrags Crameri betreffend "Aktionsplan Berggebiet!" vom 16. Juni 2021 geleistet werden kann (vgl. Regierungsbeschluss vom 31. August 2021 [Protokoll Nr. 787/2021] betreffend Antwort der Regierung auf den Auftrag Crameri "Aktionsplan Berggebiet!").

Die im Kantonalen Richtplan festgelegten strategischen Arbeitsgebiete dienen der Bereitstellung von grösseren, zusammenhängenden Flächen an bestgeeigneten Lagen für exportorientierte Unternehmensansiedlungen. Deren Entwicklung ist schwer prognostizierbar, zumal sie einen langfristigen Entwicklungshorizont aufweisen. Die Flächenreserven in den strategischen Gebieten wurden deshalb von der Bedarfsabschätzung ausgenommen und gesondert berücksichtigt.

Neben der quantitativen Abschätzung stellt der Kanton den Regionen und Gemeinden im Bericht zu den Arbeitsgebieten ein Set von qualitativen Kriterien (Standortanforderungen für Erweiterungen und neue Arbeitsgebiete) zur Verfügung. Dieses kann zur Konkretisierung und zur Verortung der Flächen herangezogen werden. Die einzelnen Kriterien betreffen die bestehende Branchenstruktur und die erwartete strukturelle Entwicklung, die Erreichbarkeit des Standortes und das Potential seines Einzugsgebiets, bestehende Nutzungskonflikte, die Qualität der strassenseitigen und der Erschliessung mit dem ÖV, mögliche Clustering- und Synergieeffekte sowie die Berücksichtigung von regionalen Eigenheiten. Damit wird dem Auftrag des Bundes, wonach die verwendeten Kriterien für die Bedarfsermittlung zu erläutern sind, Folge geleistet.

Den Regionen und Gemeinden erwachsen daraus folgende Aufgaben:

- Die Regionen überprüfen die kantonale Abschätzung, lokalisieren unter Beachtung der qualitativen Anforderungen allfällige Standorte und legen diese in der regionalen Richtplanung fest. Ebenso bezeichnen sie bedeutende Verdichtungsgebiete und Umnutzungspotenziale (z.B. Brachen) und zeigen auf, wie diese Verdichtungspotenziale im Rahmen von Folgeplanungen umgesetzt werden können. Sie wenden die kantonalen Grundlagen bei der erstmaligen Festlegung des Siedlungsgebiets sowie bei den nachfolgenden Richtplananpassungen, welche das Siedlungsgebiet betreffen, an.
- Die Gemeinden überprüfen die nicht überbauten Arbeitszonen. Sie prüfen Um- und Auszonungspotenziale auf Basis der kantonalen Grundlagen sowie lokalem Wissen, mobilisieren die Reserven und setzen Massnahmen für eine möglichst dichte Nutzung und Bebauung der bestehenden Arbeitszonen um.

Für die Bauzonendimensionierung in der Nutzungsplanung ist der 15-Jahresbedarf gemäss der aktuellen Beschäftigtenprognose massgebend.

4.2 Vorprüfung des Bundes

Der Bund stellte in seiner Vorprüfung verschiedene Änderungs- und Ergänzungsanträge hinsichtlich der Kriterien für die Ermittlung des Bedarfs an Arbeitszonen. Die Analyse zu den Aus- und Umnutzungspotenzialen sei in Bezug auf die Arbeitsgebiete von überkommunaler Bedeutung auszuweiten. Weiter sei bei den Arbeitsgebieten zusätzlich der 15-jährige Bedarf auf Regionsebene abzuschätzen. Zudem seien einzelne bestehende Handlungsanweisungen für die Gemeinden und Regionen zu ergänzen (Auftrag zur Auszonung überdimensionierter Arbeitszonen, effektive Bedarfsabschätzung auf Stufe Region und Gemeinde). Die Anträge des Bundes wurden durchgehend berücksichtigt. Der Richtplantext sowie der erläuternde Bericht wurde entsprechend angepasst.

4.3 Öffentliche Auflage

Die Kriterien für die Ermittlung des Bedarfs an Arbeitszonen wurden im Rahmen der öffentlichen Auflage hauptsächlich zur Kenntnis genommen, verschiedentlich wurde Zustimmung geäussert. Ferner wurden verschiedene Detail- oder Spezialthemen erörtert, welche jedoch – wie beispielsweise die Anträge zum Arbeitsgebietsmonitoring – nicht Inhalt der vorliegenden Richtplananpassung sind. Im Übrigen wurden zwei Anträge um Ergänzung und Präzisierung berücksichtigt und in den erläuternden Bericht integriert.

4.4 Fazit

Die Anträge aus der Vorprüfung des Bundes und der öffentlichen Auflage wurden somit – sofern ein Handlungsbedarf bestand – durchgehend berücksichtigt.

5. Ergänzung der Anforderungen an die ÖV-Erschliessung von Arbeitsgebieten

5.1 Materielles

Die vom Bund geforderten Kriterien zur angemessenen ÖV-Erschliessung wurden in enger Abstimmung mit dem Amt für Energie und Verkehr (AEV) über sämtliche Arbeitsgebiete Graubündens entwickelt. Auslöser hierfür ist die Bestimmung in Art. 3

Abs. 3 lit a RPG, wonach Wohn- und Arbeitsgebiete angemessen mit dem ÖV zu erschliessen sind.

Die Kernaussage der neu formulierten Erschliessungsanforderungen für Arbeitsgebiete ohne publikumsorientierte Nutzungen besteht darin, dass diese eine der Nutzungsintensität angemessene ÖV-Erschliessung aufzuweisen haben. Diese ist wie folgt definiert:

- Arbeitsgebiete mit gesamthaft weniger als 100 VZÄ haben nach Möglichkeit die ÖV-Güteklasse F zu erreichen (F: Buslinie mit Angebot schlechter als Stundentakt, Einzugsgebiet 300 m);
- Arbeitsgebiete mit gesamthaft 100 - 400 VZÄ haben mindestens eine ÖV-Güteklasse E oder F aufzuweisen (E: Buslinie mit Angebot Stundentakt, Einzugsgebiet 300 m);
- Arbeitsgebiete mit gesamthaft über 400 VZÄ haben mindestens eine ÖV-Güteklasse D aufzuweisen (D: Buslinie mit Angebot Halbstundentakt, Bahnerschliessung mit Angebot Stundentakt, Einzugsgebiet 300 m).

Die vorgenannten Erschliessungsanforderungen finden ihre Begründung in folgenden Erwägungen: Damit der ÖV einigermaßen wirtschaftlich betrieben werden kann, ist eine minimale Beschäftigtenzahl von 100 VZÄ erforderlich. Dieser Wert leitet sich aus den Vorgaben des Bundesrechts betreffend Mindesterschliessungspflicht ab (vgl. Art. 7 Abs. 2 der Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs [SR 745.16]) und deckt sich im Übrigen mit der Untergrenze an Einwohnerinnen und Einwohnern, welche bei einem Siedlungsgebiet zu einer Erschliessungsfunktion als Ortschaft führt (Art. 5 Abs. 2 der Verordnung über die Personenbeförderung [SR 745.11]). Demzufolge wird für Arbeitsgebiete unter 100 Beschäftigten (in VZÄ) nur die Empfehlung abgegeben, diese – wenn möglich – zumindest mit der ÖV-Güteklasse F zu erschliessen.

Für Gebiete, in welchen die Schwelle von 100 VZÄ überschritten wird, rechtfertigt es sich demgegenüber, eine Basiserschliessung mit mindestens ÖV-Güteklasse E oder F vorzusetzen.

Ferner hat die Analyse der ÖV-Erschliessung bestehender Arbeitsgebiete im Kanton Graubünden gezeigt, dass Gebiete mit mehr als 400 VZÄ eine markant bessere ÖV-Erschliessung aufweisen als Gebiete mit weniger Beschäftigten. Bei Gebieten mit mehr als 400 VZÄ kann demnach angenommen werden, dass eine gute ÖV-Erschliessung angemessen ist und auch einigermaßen wirtschaftlich betrieben werden kann. Daher wird für die entsprechenden Gebiete eine minimale ÖV-Erschliessung mit der Güteklasse D festgelegt.

Für Arbeitsgebiete mit publikumsorientierten Nutzungen bleiben die Kriterien des rechtskräftigen Richtplans unverändert: Unabhängig von der Nutzungsintensität sind im urbanen und suburbanen Raum mindestens die ÖV-Güteklasse C und im ländlichen sowie rein touristischen Raum mindestens die ÖV-Güteklasse D zu erreichen.

Neu definiert der Richtplan schliesslich in folgenden Punkten ausdrücklich einen Handlungsspielraum:

- Wird die erforderliche ÖV-Erschliessung nicht auf dem ganzen Areal erreicht, sind kompensierende Massnahmen im Bereich des Fuss- und Veloverkehrs vorzusehen. Der Nachweis ist im Rahmen eines Erschliessungs- und Bebauungskonzepts in der Nutzungsplanung auf Ebene Grundordnung (nicht Arealplanung) zu erbringen.
- Die ÖV-Erschliessung kann gemäss dem Ausbaustand des Arbeitsgebiets schrittweise angepasst werden.
- In gut begründeten Fällen sind Abweichungen von den Anforderungen an die ÖV-Erschliessung möglich.
- Regionen und Gemeinden können höhere Erschliessungsanforderungen vorsehen. Bezüglich der Finanzierung gelten die Bestimmungen des Bundes und des

Kantons (vgl. Gesetz über den öffentlichen Verkehr im Kanton Graubünden [BR 872.100]).

Insgesamt erfüllt die überwiegende Mehrheit der 425 Arbeitsgebiete im Kanton die im Richtplan aufgestellten Kriterien. Lediglich fünf Gebiete erreichen die erforderliche ÖV-Erschliessung nicht, bei acht weiteren entspricht weniger als 50 Prozent der Fläche den Kriterien. Verschiedene dieser Gebiete – so zum Beispiel die Cazner Wiesen in Thusis oder das Arbeitsgebiet Schluein – erfüllten bereits die bisher geltenden Regelungen nicht. Bei den Arbeitsgebieten, wo sich mit geringem Aufwand Verbesserungen erreichen lassen (so z.B. bei den Cazner Wiesen, wo die Verbindungen an sich schon bestehen und lediglich noch eine Haltestelle geschaffen werden muss), steht das AEV im Kontakt mit den Standortgemeinden, um eine bessere ÖV-Erschliessung zu ermöglichen.

5.2 Vorprüfung Bund

In seiner Vorprüfung beurteilte der Bund die ergänzten Anforderungen an die ÖV-Erschliessung als zweckmässig.

5.3 Öffentliche Auflage

Ebenso wurden die ergänzten Anforderungen an die ÖV-Erschliessung in der öffentlichen Anhörung mehrheitlich gutgeheissen. Keine Berücksichtigung konnten insbesondere folgende Anträge finden:

- Antrag auf Abschwächung der Erschliessungsanforderungen für Gebiete mit publikumsorientierten Nutzungen.

Der vorliegend zu behandelnde Auftrag des Bundes bezieht sich auf die Gebiete ohne publikumsorientierte Nutzungen. Die Regelungen bezüglich der Gebiete mit publikumsintensiven Einrichtungen wurden vom Bund bereits am 10. April 2019 genehmigt. Demzufolge findet der Antrag keine Berücksichtigung.

- Antrag auf Festlegung von kompensierenden Massnahmen im Fuss- und Veloverkehr nicht im Rahmen von Erschliessungs- und Bebauungskonzepten, sondern erst im Rahmen von Folgeplanungen (Areal/Quartierplan).

Im Zuge von Einzonungen muss aufgezeigt werden, dass die Flächen im Sinne der geplanten Zweckbestimmung nutzbar sein werden. Dies ergibt sich aus Art. 15 Abs. 4 lit. a RPG, wonach Land neu einer Bauzone nur zugewiesen werden kann, wenn es sich für die Überbauung eignet. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist Land für die Überbauung geeignet, wenn "es den Anforderungen genügt, die an die dafür vorgesehene Nutzung gestellt werden" (BGE 114 Ia 245 E. 5c m.w.H.). Das Land muss demnach mit Blick auf die vorgesehene Nutzung für die Überbauung geeignet sein. Die Eignung in rechtlicher Hinsicht bestimmt sich anhand der Ziele und Grundsätze des RPG (Art. 1 und 3 RPG) und des weiteren positiven Rechts. Gemäss Art. 3 Abs. 3 lit. a RPG sollen beispielsweise Wohn- und Arbeitsgebiete einander zweckmässig zugeordnet sein und schwergewichtig an Orten geplant werden, die auch mit dem öffentlichen Verkehr angemessen erschlossen sind (vgl. HEINZ AEMISEGGER/ SAMUEL KISSLING in: Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Aemisegger et al. [Hrsg.], 2019, Rz. 89 ff. zu Art. 15). Somit stellt der Nachweis der ÖV-Erschliessung eine Einzonungsvoraussetzung im Sinne von Art. 15 Abs. 4 lit. a RPG dar, welche im Rahmen der Ortsplanungsrevision auf Ebene der Grundordnung zu erfüllen ist.

Der Arealplan ist zwar wie das Baugesetz, der Zonenplan, der Generelle Gestaltungsplan und der Generelle Erschliessungsplan Bestandteil der Grundordnung (Art. 22 Abs. 2 KRG). Er stellt jedoch ein fakultatives Planungsmittel dar, welches einen Zonenplan voraussetzt. Bei der Arealplanung handelt es sich daher wie bei der Quartierplanung um eine "Folgeplanung", die von den Gemeinden nur bei Bedarf durchgeführt wird. Da der Quartierplan zudem keiner Genehmigung durch die Regierung bedarf, hat er sich zwingend an die Grundordnung zu halten. Allfällige Abweichungen von der Grundordnung sind daher nur in einem durch die Grundordnung selbst festgelegten Rahmen möglich (vgl. Art. 25 Abs. 4 KRG). Soweit die erforderliche ÖV-Erschliessung nicht auf dem ganzen Areal erreicht wird, sind allfällige kompensierende Massnahmen im Bereich des Fuss- und Veloverkehrs deshalb bereits im Rahmen eines Erschliessungs- und Bebauungskonzepts in der Nutzungsplanung zur Einzonung nachzuweisen. Die Planungsinstrumente der Folgeplanung (Quartierplan, Arealplan) vermögen den entsprechenden Nachweis demgegenüber nicht bzw. nicht rechtzeitig zu erbringen. Dem Antrag kann somit nicht Folge geleistet werden.

- Antrag auf Streichung der Forderung, dass kompensierende Massnahmen im Bereich des Fuss- und Veloverkehrs vorzusehen sind, falls die ÖV-Erschliessungsanforderungen nicht auf dem ganzen Areal erreicht wird.

Auch bei Arbeitsgebieten ohne publikumsintensive Nutzungen kann eine hohe Anzahl von Beschäftigten vorhanden sein, weshalb auch hier eine ausreichende ÖV-Erschliessung angezeigt ist (z.B. Areal Vial und Ems Chemie in Domat Ems). Massnahmen im Bereich des Fuss- und Veloverkehrs vermögen allfällige Erschliessungslücken zu kompensieren und erweisen sich zudem meist als kostengünstige Option (z.B. Veloabstellplätze). Im Übrigen sind für kleine lokale Standorte die Erschliessungsanforderungen nur als Empfehlungen formuliert. Vor diesem Hintergrund wird dem Antrag nicht nachgekommen.

6. Weitere Anpassungen

Der verfahrensmässige Umgang mit Auszonungen bzw. Reduktionen des Siedlungsgebiets ist eine in der Praxis wichtige Fragestellung, die von Bundesseite in der Ergänzung des Leitfadens nur ganz am Rande erwähnt wird und im Richtplan bisher nicht explizit festgelegt wurde. Es ist deshalb angezeigt, diese Regelungslücke vorliegend zu schliessen.

Auszonungen bzw. Reduktionen des Siedlungsgebiets haben eine Schrumpfung des Siedlungsgebiets zur Folge. Sie stehen an, wenn im Rahmen einer Ortsplanungsrevision die Bauzone reduziert wird. Auszonungen werden allerdings erst mit Rechtskraft der entsprechenden Ortsplanungsrevision wirksam, weshalb Siedlungsgebietsreduktionen regelmässig nicht schon im Rahmen der erstmaligen Festlegung des Siedlungsgebiets durch die Regionen erfolgen können. Im Rahmen der Genehmigung der Ortsplanungsrevision hat die Kantonsregierung jedoch insbesondere zu prüfen, ob die von der Gemeinde vorgesehenen Bauzonen die Vorgaben von Art. 15 RPG sowie des KRIP-S erfüllen. Damit findet bereits eine Rechtmässigkeitskontrolle statt. Die Auswirkungen rechtskräftiger Auszonungen auf das Siedlungsgebiet bedürfen demnach keiner erneuten Überprüfung und können somit gemäss Art. 8 Abs. 2 der Raumplanungsverordnung für den Kanton Graubünden (KRVO; BR 801.110) im Richtplan formlos vom Kanton nachgeführt werden. Das ARE-GR hat das entsprechende Vorgehen im Entscheidpapier "Umgang mit Siedlungsgebietsveränderungen

aufgrund von Auszonungen (d.h. Siedlungsgebietsreduktionen)" vom 13. September 2021 festgelegt und die in der regionalen Richtplanung in Graubünden tätigen Raumplanungsbüros diesbezüglich informiert. Im Entscheidpapier sind insbesondere die rechtlichen Aspekte ausführlich thematisiert.

Um allfällige sich daraus ergebende Unklarheiten bei den Planungsträgern und Betroffenen zu vermeiden, wird der Leitsatz "Erweiterung des Siedlungsgebiets quantitativ begrenzen" im kantonalen Richtplan durch folgenden Passus ergänzt:

"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)".

Gestützt auf Art. 14 Abs. 2 KRG

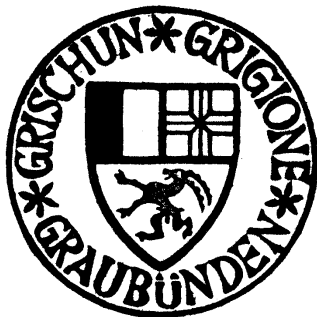
beschliesst die Regierung:

1. Die **Anpassungen des kantonalen Richtplans** in Kapitel 5 "Siedlung" (KRIP-S) aufgrund der zeitlich befristeten Aufträge aus der bundesrätlichen Genehmigung vom 10. April 2019 werden zuhanden der Genehmigung durch den Bundesrat beschlossen und für die Behörden des Kantons Graubünden für verbindlich erklärt.
2. Der Erläuternde Bericht vom 13. Oktober 2021, der Mitwirkungsbericht vom 13. Oktober 2021 sowie die Grundlagenberichte zu den Arbeitsgebieten werden zur Kenntnis genommen.
3. Das Amt für Raumentwicklung wird beauftragt:
 - die mit dem vorliegenden Beschluss im Richtplan vorgenommenen Anpassungen dem Bund zur Genehmigung zu unterbreiten;
 - die Einsehbarkeit dieser Richtplananpassung und insbesondere auch des Mitwirkungsberichts sicherzustellen; sowie

- die Bündner Gemeinden und Regionen, die benachbarten Kantone, Regionen und das benachbarte Ausland sowie die weiteren am Prozess Beteiligten in geeigneter Form zu informieren.

4. Mitteilung an:

- alle Departemente
- Standeskanzlei
- Amt für Raumentwicklung
- Amt für Energie und Verkehr
- Departement für Volkswirtschaft und Soziales (samt Pli und Unterlagen)



Namens der Regierung

Der Präsident:

Der Kanzleidirektor:

Dr. Mario Cavigelli

Daniel Spadin