



CMI 2021/0372, Fe

Umgang mit Siedlungsgebietsveränderungen aufgrund von Auszonungen (d.h. Siedlungsgebietsreduktionen)

Entscheidungspapier

Inhalt

1	Ausgangslage	2
2	Umgang mit Siedlungsgebietsreduktionen aufgrund von Auszonungen	3
3	Begründung	4
3.1	Abklärung richtplanerischer Fragestellungen	4
3.2	Rechtliche Abklärungen	5
3.3	Abklärungen mit dem Bundesamt für Raumentwicklung	8
4	Wichtigste Erkenntnisse und Entscheide	10
Anhang 1: Visuelle Darstellung Beispiele Sufers und Ferrera		11
Anhang 2: Variantenabklärung		12
Variante «Zwischenergebnisse bei Gemeinden mit nicht rechtskräftiger Ortsplanung»		12
Variante «Festsetzung»		13
Ergebnis Variantenevaluation		14
Anhang 3: Formulierungsvorschläge		15
Anhang 4: Schriftliche Rückmeldung des Bundesamtes für Raumentwicklung		16

Chur, 13. September 2021

1 Ausgangslage

Mit RB vom 20.4.2018 (KRIP-S) hat der Kanton Graubünden das Siedlungsgebiet im Koordinationsstand Zwischenergebnis im kantonalen Richtplan (KRIP-S) festgelegt. Gemäss KRIP-S legen die Regionen innert 5 Jahren ab Beschluss des KRIP-S durch die Regierung (20.3.2018) ihr Siedlungsgebiet erstmalig im regionalen Richtplan (Koordinationsstand Festsetzung) fest¹.

Der KRIP-S schafft mit der sog. "1 ha-Grenze" etwas Handlungsspielraum in Bezug auf die überkommunale Abstimmung von "Lage und Grösse der Bauzone".

- Erweiterungen und Verlagerungen der Bauzone > 1ha müssen im Richtplan abgestimmt werden. Die dafür notwendigen Siedlungsgebietsanpassungen sind im Rahmen eines kombinierten Richtplanverfahrens zu erarbeiten und auf Ebene Region und Kanton zu beschliessen. Die Anpassung des kantonalen Richtplanes ist dem Bund zur Genehmigung vorzulegen. Das gleiche Verfahren wird bei der erstmaligen Festlegung des Siedlungsgebietes durch die Regionen angewendet.
- Erweiterungen und Verlagerungen der Bauzone < 1ha (pro Gemeinde und Planungsperiode) müssen nicht im regionalen und kantonalen Richtplan abgestimmt und nicht dem Bund zur Genehmigung vorgelegt werden. Über die Veränderungen des Siedlungsgebiets in GR ist im Rahmen der periodischen Berichterstattung an den Bund Rechenschaft abzulegen.

Der verfahrensmässige Umgang mit Siedlungsgebietsveränderungen aufgrund von Auszonungen (d.h. Siedlungsgebietsreduktionen) wurde in Richtplan bisher nicht explizit geregelt. Ebenso wurde von Bundesseite dieses Thema in der Ergänzung des Leitfadens Richtplanung nur ganz am Rande erwähnt, obwohl verschiedene Kantone davon betroffen sind.

Deshalb hat die Abteilung Richtplanung und Grundlagen des ARE-GR Umsetzungsmöglichkeiten geprüft und eine Reihe von Abklärungen getroffen. Das Ergebnis – die Festlegung des Umgangs mit Siedlungsgebietsveränderungen aufgrund von Auszonungen – wird in Kapitel 2 dargestellt und in Kapitel 3 begründet. Am Schluss dieses Dokuments werden die wichtigsten Erkenntnisse und Entscheide zusammengefasst. Im Anhang sind Umsetzungsbeispiele auf kommunaler Ebene sowie weitere Informationen aufgeführt.

¹ In der Ausgangslage zu Kap. 5.2.1 Siedlungsgebiet ist hierzu folgendes festgehalten (Seite 5.2-1): «Die Regionen setzen das Siedlungsgebiet in ihren Richtplänen fest. Bis zur Festsetzung des Siedlungsgebiets durch die Regionen gilt das im kantonalen Richtplan festgelegte Siedlungsgebiet als Zwischenergebnis». In den Leitsätzen zu Kap. 5.2.1 (Seite 5.2-2): «Das im kantonalen Richtplan festgelegte Siedlungsgebiet gilt bis zu dessen Festsetzung in den regionalen Richtplänen als Zwischenergebnis (Übergangsregelung bis zur abschliessenden Bezeichnung des Siedlungsgebiets in den regionalen Richtplänen und der anschliessenden Festsetzung im kantonalen Richtplan). Die Festsetzungen des Siedlungsgebiets (Änderung Koordinationsstand von Zwischenergebnis auf Festsetzung) bedürfen der Genehmigung durch den Bundesrat. Unter Handlungsanweisungen von Kap. 5.2.1 (Seite 5.2-4): «Die Regionen legen in ihren Richtplänen (Karte und Text) das Siedlungsgebiet und die Siedlungserweiterungsgebiete fest. Die Festlegung des Siedlungsgebiets in den regionalen Richtplänen erfolgt bis spätestens fünf Jahre nach Erlass des kantonalen Richtplans Siedlung. Bei Regionen, welche dieser Aufgabe nicht nachkommen, setzt der Kanton das Siedlungsgebiet fest.» «Der Kanton unterbreitet dem Bund Festlegungen des Siedlungsgebiets (Änderung Koordinationsstand von Zwischenergebnis auf Festsetzung sowie zukünftige räumliche Anpassungen des Siedlungsgebiets) im Rahmen der üblichen koordinierten Richtplanverfahren von Region und Kanton».

2 Umgang mit Siedlungsgebietsreduktionen aufgrund von Auszonungen

Der Umgang mit Siedlungsgebietsveränderungen aufgrund von Auszonungen wird wie folgt geregelt:

1. Bei Regionen ohne festgesetztem Siedlungsgebiet werden Siedlungsgebietsreduktionen aufgrund von rechtskräftigen Ortsplanungsrevisionen im Koordinationsstand «Zwischenergebnis» (bis zum 20. März 2023) formlos nachgeführt.
2. Bei der erstmaligen Festlegung des Siedlungsgebiets durch die Regionen werden zwischenzeitlich erfolgte Siedlungsgebietsreduktionen aufgrund von rechtskräftigen Ortsplanungsrevisionen vom Koordinationsstand «Zwischenergebnis» in den Koordinationsstand «Festsetzung» fortgeschrieben.

Hinweis: Bei der erstmaligen Festsetzung wird der zu diesem Zeitpunkt aktuelle Stand des Siedlungsgebiets festgesetzt. Viele der Ortsplanungsrevisionen, die aufgrund von RPG 1 erfolgen und Auszonungen vorsehen, sind zum Zeitpunkt der erstmaligen Festsetzung des Siedlungsgebiets jedoch noch nicht rechtskräftig. Das Siedlungsgebiet wird in diesen Fällen erst nachfolgend – bei Erlangung der Rechtskraft der jeweiligen Ortsplanungsrevision (siehe Punkt 3) – im Richtplan formlos nachgeführt.

3. Bei Regionen mit festgesetztem Siedlungsgebiet² werden Siedlungsgebietsreduktionen aufgrund von rechtskräftigen Ortsplanungsrevisionen im Koordinationsstand «Festsetzung» formlos nachgeführt.

Hinweis: Siedlungsgebietsreduktionen aufgrund von Auszonungen werden verfahrenstechnisch grundsätzlich auf die gleiche Art und Weise gehandhabt wie Siedlungsgebietsverlagerungen und –erweiterungen unter 1 ha. Deshalb erfolgen die folgend aufgeführten Festlegungen im Richtplan nicht nur in Bezug auf Reduktionen des Siedlungsgebiets, sondern ebenfalls für Erweiterungen und Verschiebungen <1 ha.

Anpassung des kantonalen Richtplans

Aufgrund der Erkenntnisse aus diesem Dokument erfolgt eine Ergänzung des kantonalen Richtplans in Kapitel 5.2.1 (unter Vorbehalt des noch zu erfolgenden Erlasses durch die Regierung):

- a) Unter dem **Leitsatz** «Erweiterung des Siedlungsgebiets quantitativ begrenzen», Ergänzung nach dem letzten Absatz:

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).

- b) Unter **Erläuterungen**, nach «Erweiterungen und Verlagerungen des Siedlungsgebiets»:

Reduktionen des Siedlungsgebiets haben eine Schrumpfung des Siedlungsgebiets zur Folge. Sie stehen an, wenn im Rahmen einer Ortsplanungsrevision die Bauzone reduziert wird. Reduktionen des Siedlungsgebiets können 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 wird das Siedlungsgebiet vom Kanton formlos nachgeführt. Die erstmalige Festlegung des Siedlungsgebiets ist kein Präjudiz, um anstehende Auszonungen auf Ebene Nutzungsplanung nicht vornehmen zu müssen.

² dh. bei Anpassungen des Siedlungsgebietes, nachdem die erstmalige Festlegung erfolgt ist

3 Begründung

Im Vorfeld zum in Kapitel 2 beschriebenen Umgang mit Siedlungsgebietsreduktionen aufgrund von Auszonungen erfolgten Abklärungen auf drei Ebenen:

1. Abklärung richtplanerischer Fragestellungen
2. Rechtliche Abklärungen
3. Abklärungen mit dem Bundesamt für Raumentwicklung

3.1 Abklärung richtplanerischer Fragestellungen

Folgende Fragestellungen wurden abgeklärt:

Warum wird in den Richtplänen das Siedlungsgebiet möglichst durchgehend im Koordinationsstand «Festsetzung» festgelegt?

- Die Festlegung des Siedlungsgebietes erfolgt in der Richtplanung. Die Richtplanebene hat einen Zeithorizont von 25 Jahren, die Nutzungsplanungsebene eine von 15 Jahren. Der KRIP-S legt in Kapitel 5.2.1 explizit fest, dass das Siedlungsgebiet durch die Regionen im Koordinationsstand «Festsetzung» festzulegen ist (siehe Fussnote 1). Das schliesst nicht aus, dass es auch vereinzelt "Zwischenergebnisse" geben kann – dies z.B. im Sinne von Varianten der Erweiterung. Anzustrebendes Ziel ist jedoch erklärtermassen die Festsetzung des Siedlungsgebietes.

Warum wird bei Gemeinden mit Auszonungsbedarf nicht der Koordinationsstand «Zwischenergebnis» beibehalten, bis ihre Ortsplanung rechtskräftig RPG-1 konform ist?

- Die Frage der Festlegung des Siedlungsgebietes bei vorgesehenen Auszonungen stellt sich unabhängig davon, ob eine Gemeinde zu grosse, gerade richtige oder zu wenig WMZ hat (Stichwort A-, B- oder C-Gemeinde). Es macht somit keinen Sinn, C-Gemeinden unterschiedlich zu behandeln. Zudem gibt es auch andere Zonentypen, die aus- oder umgezont (auch in Nicht-Bauzonen) werden können/müssen (siehe Grundlage Arbeitsgebiete).
- Alle Gemeinden können Bauzonen, die in der Summe 1 ha Siedlungsgebiet (pro Planungsperiode) nicht überschreiten, erweitern oder verlagern, ohne dass der regionale Richtplan angepasst werden muss. Auf Nutzungsplanungsebene werden bei einer Siedlungsgebietsverlagerung Ein- und Auszonungen vorgenommen.

Warum wird das Siedlungsgebiet aufgrund rechtskräftiger Auszonungen «formlos nachgeführt» und nicht «angepasst» oder «fortgeschrieben» (Verzicht auf administratives Verfahren):

- Eine Anpassung des Koordinationsstandes bei Planinhalten, die nicht im Rahmen der bereits im Richtplan vorgezeichneten räumlichen Entwicklung stehen bedarf einer Genehmigung durch den Bundesrat. Dies forderte der Bund explizit vor dem Hintergrund von Siedlungsgebietserweiterungen > 1ha bei der Genehmigung KRIP-S ein³. Das bedeutet, dass ein formeller Akt notwendig ist. Art. 14 Abs. 2 KRG hält fest, dass die Regierung zuständig ist über Erlass und Änderungen (Anpassungen) des KRIP.

³ Ziffer 4 Genehmigungsentscheid des Bundes vom 10.4.2019: Festsetzungen des räumlich festgelegten Siedlungsgebiets (Änderungen des Koordinationsstandes von Zwischenergebnis auf Festsetzung) sowie künftige Anpassungen des Siedlungsgebiets sind im Rahmen einer Richtplananpassung dem Bund zur Genehmigung zu unterbreiten.

- Fortschreibungen sind Änderungen des Richtplans im Rahmen der in den Richtplanbeschlüssen vorgezeichneten räumlichen Entwicklung. Bei diesen Planinhalten sind Änderungen von Zwischenergebnis auf Festsetzung in der Regel Sache des Departementes. Die relevanten Bundestellen sind darüber zu informieren.
- Das Thema WMZ-Dimensionierung wird im KRIP-S in Kapitel 5.2.2. thematisiert. Ob eine Gemeinde in ihrer Ortsplanungsrevision die WMZ richtig dimensioniert hat, wird schlussendlich durch die Regierung (mittels Genehmigung) entschieden. Folgend auf die Genehmigung der OP wird die Gemeinde in der Objektliste des KRIP-Kapitels 5.2.2 (weiterhin im Koordinationsstand «Festsetzung»⁴) als «Gemeinde mit bereinigter Ortsplanung im Bereich WMZ» aufgeführt. Dies geschieht formlos (im Sinne von «ohne formellen Akt»), aufgrund einer Anweisung im RB. Ebenfalls aufgrund einer Anweisung im RB wird das Siedlungsgebiet formlos nachgeführt.
- Ob eine Gemeinde andere Zonen als WMZ richtig dimensioniert hat, wird ebenfalls mit der Genehmigung der Ortsplanung durch die Regierung entschieden. Eine Nachführung von KRIP-Kapiteln ist – im Unterschied zur WMZ – nicht vorgesehen. Gestützt auf den OP-Beschluss erfolgt somit die formlose (im Sinne von ohne formellen Akt) Nachführung des Siedlungsgebietes.

3.2 Rechtliche Abklärungen

Nach Rücksprache mit dem Rechtsdienst des Departements für Volkswirtschaft und Soziales (DVS) beurteilt das ARE-GR die sich im vorliegenden Zusammenhang stellenden Rechtsfragen wie folgt:

1. ***Hat die erstmalige Festlegung des Siedlungsgebiets im Koordinationsstand «Festsetzung» durch die Regionen Präjudizcharakter in Bezug auf vorzunehmende Auszonungen bei Ortsplanungsrevisionen, welche zum Zeitpunkt der erstmaligen Festsetzung noch nicht abgeschlossen bzw. rechtskräftig sind? Kann die erstmalige Festsetzung des Siedlungsgebiets in diesen Fällen als Argument benutzt werden, um Auszonungen zu verhindern?***

Beurteilung:

Zur Beantwortung der vorliegenden Frage wird zunächst auf das grundsätzliche Verhältnis zwischen Richt- und Nutzungsplanung eingegangen, um dieses dann in den Kontext der Umsetzung der ersten Etappe der Revision des eidg. Raumplanungsgesetzes (RPG 1) zu stellen. Ausgehend davon ist schliesslich die fragliche Rechtslage bei Auszonungen zu beleuchten.

a) Allgemeines zum Verhältnis zwischen Richt- und Nutzungsplanung

Der Bundesgesetzgeber hat die koordinative Raumplanung dem Richtplan und die Bodennutzungsplanung dem Nutzungsplan zugewiesen. Entsprechend bestehen für Richtplan und Nutzungsplan je unterschiedliche Pflichtenhefte. Ferner richten sich die beiden Pläne an je andere Adressaten und haben je unterschiedliche Rechtswirkungen:

Der Richtplan berührt wegen seiner blossen Behördenverbindlichkeit keine Rechtssicherheits- oder Vertrauensschutzinteressen. Zur Rechtfertigung einer Planrevision reicht daher der Hinweis auf veränderte Verhältnisse, neue Aufgaben oder bessere Lösungen

⁴ Sobald eine Gemeinde die Auslastung ihrer WMZ überprüft hat, wird diese in der Objektliste von Kapitel 5.2.2 als «Gemeinde mit zu knapper», «Gemeinde mit gerade richtiger» oder «Gemeinde mit überdimensionierter WMZ» festgesetzt. Die aufgrund der OP-Genehmigung erfolgende Einteilung als «Gemeinde mit bereinigter Ortsplanung im Bereich WMZ» hat den gleichen Koordinationsstand «Festsetzung».

(Art. 9 Abs. 2 RPG). Demgegenüber dürfen Nutzungspläne mit Rücksicht auf ihre Allgemeinverbindlichkeit nur unter erschwerten Voraussetzungen gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG angepasst werden (vgl. PIERRE TSCHANNEN, in: Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, Aemisegger und andere [Hrsg.], 2019, N. 68 zu Art. 2). Weil der Richtplan verstetigend und begleitend zu den sachgesetzlich bestimmten Planungs- und Entscheidungsverfahren hinzutritt, ist seine Bindungskraft von rechtlich, sachlich und zeitlich beschränkter Tragweite. Dies gilt für Festsetzungen und Zwischenergebnisse gleichermaßen. Die Koordinationsstände unterscheiden sich zwar in Inhalt und Dichte der Aussage; die Aussagen als solche verpflichten aber in gleicher Weise. Präjudizierende Wirkungen auf die Nutzungsplanung zeitigt der Richtplan auch dort nicht, wo er genaue Standortaussagen trifft, wie etwa für die Ansiedlung von Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt gemäss Art. 8 Abs. 2 RPG oder bei der Bezeichnung möglicher Baulandflächen gemäss Art. 15 Abs. 4 lit. e RPG (vgl. TSCHANNEN, a.a.O., N. 31 zu Art. 9).

Richtplan und Nutzungsplan stehen somit grundsätzlich selbständig nebeneinander. Der Richtplan bestimmt zwar die "Richtung der weiteren Planung" und macht dazu auch "Vorgaben für die Zuweisung der Bodennutzungen" (Art. 5 Abs. 1 RPV). Gleichwohl erscheint die Nutzungsplanung nicht als bloss vollziehende Durchführung des Richtplans; vielmehr ist sie Lenkungs Aufgabe eigenständiger Herkunft (vgl. TSCHANNEN, a.a.O., N. 31 zu Art. 9). Zudem bildet der planerische Stufenbau Richtplan–Nutzungsplan–Baubewilligung ein (in Grenzen) durchlässiges System. Man hat es nicht mit einer Einbahnstrasse zu tun, als fliesse der normative Inhalt nur, einem Plangefälle folgend, von oben nach unten. Vielmehr können im Sinne des Gegenstromprinzips auch Rückwirkungen auftreten, insbesondere vom Nutzungsplan auf den Richtplan (vgl. TSCHANNEN, a.a.O., N. 41 zu Art. 2).

Der Richtplan bestimmt den Nutzungsplan demzufolge «keineswegs abschliessend» (vgl. BGE 107 Ia 77 E. 2b). Vielmehr wirkt er als «ein unter dem Vorbehalt nachfolgender Planungs- und Baubewilligungsverfahren stehender planerisch/politischer Akt des übergeordneten Planungsträgers gegenüber dem untergeordneten» (vgl. BGE 121 II 430 E. 1c), als einstweilen festgehaltene Etappe in einem noch laufenden Planungs- und Entscheidungsverfahren, kurzum: als Vorbereitungshandlung innerhalb des Behördengefüges (vgl. TSCHANNEN, a.a.O., N. 6 zu Art. 9).

b) Verhältnis zwischen Richt- und Nutzungsplanung im Kontext von RPG 1

RPG 1 legt nun das Schwergewicht auf den kantonalen Richtplan als zentrales Koordinations- und Steuerungsinstrument der Kantone. Demnach soll die Siedlungsentwicklung verstärkt über die kantonalen Richtpläne gesteuert werden (vgl. Botschaft RPG-Revision 1. Etappe, BBl 2010 1056 Ziff. 1.3.1). Eine zentrale Bestimmung hierzu findet sich in Art. 8a Abs. 1 lit. d RPG, wonach der Richtplan im Bereich Siedlung insbesondere festzulegen hat, wie sichergestellt wird, dass die Bauzonen den Anforderungen von Art. 15 RPG entsprechen.

Richtplanaussagen zu Rückzonungen bzw. Auszonungen drängen sich somit insbesondere dort auf, wo die Bauzonen am falschen Ort liegen oder allgemein überdimensioniert sind. Sache des Richtplans ist es, etwaige Rückzonungen aus übergeordneter Sicht zu steuern und verpflichtend in die Wege zu leiten. Dabei hat er sich insbesondere um die Sicherstellung der vorgegebenen Rückzonungen zu kümmern und hierzu geeignete «Aufträge» zu formulieren (Art. 5a Abs. 3 RPV Ingress). Diese Aufträge bilden Teil des Richtplaninhalts nach Art. 8 RPG und gehen in ihrer Bindungskraft nicht über Art. 9 RPG hinaus. Weder statuieren sie Instrumente noch begründen sie Zuständigkeiten, die nach dem Recht von Bund und Kantonen nicht bereits gegeben wären; die «Aufträge» zeigen nur, wie von den bestehenden Rechtsgrundlagen Gebrauch zu machen ist (vgl. TSCHANNEN, a.a.O., N. 21ff. zu Art. 8a).

Die Rückzonungspflicht selbst ergibt sich aus Art. 15 Abs. 2 RPG und ist mit den Mitteln der Nutzungsplanung zu bewerkstelligen (vgl. TSCHANNEN, a.a.O., N. 21 zu Art. 8a). Dies ergibt sich bereits aus der vorbeschriebenen Funktion des Nutzungsplans als Instrument zur Bodennutzungsplanung. Folgerichtig wurde die entsprechende Bestimmung denn auch systematisch im RPG-Kapitel über die Nutzungspläne (vgl. Art. 14 – 27a) verankert und nicht in jenem über die Richtpläne.

Im Kantonalen Richtplan (KRIP-S) findet sich in Kapitel 5.2.1 (Seite 5.2-4) die Handlungsanweisung (im Sinne eines Auftrags im Sinne von Art. 5a Abs. 3 RPV) an die Regionen, wonach diese in ihren Richtplänen insbesondere das Siedlungsgebiet festzulegen haben. Gemäss der Handlungsanweisung in Kapitel 5.2.2 (Seite 5.2-12) des KRIP-S haben Gemeinden mit effektiv überdimensionierter Wohn-, Misch- und Zentrumszonen (WMZ) bis 2030 innert fünf Jahren ab Erlass des KRIP-S eine Revision ihrer Ortsplanung durchzuführen, anhand der Richtplankriterien und der kantonalen Grundlagen die Grösse ihrer WMZ zu überprüfen und die WMZ-Reduktionen im erforderlichen Mass vorzunehmen.

Damit erfüllt der Kanton die ihm gemäss RPG 1 obliegende Aufgabe, die Voraussetzungen für die Steuerung der Siedlungsentwicklung aus übergeordneter Sicht zu schaffen: Mit der erstmaligen Festsetzung des Siedlungsgebiets im Regionalen Richtplan wird die einstweilige Ausgangslage für den nachfolgenden Planungs- und Entscheidungsprozess abgesteckt. Zudem werden die Rahmenbedingungen für die erforderlichen Auszonungen in Gemeinden mit überdimensionierten Bauzonen definiert.

Wie vorangehend ausgeführt, stellen die entsprechenden Festsetzungen auf Richtplanebene nicht abschliessende Vorbereitungshandlungen innerhalb des Behördengefüges dar. Der Rückzonungspflicht gemäss Art. 15 Abs. 2 RPG ist dagegen auf Ebene der Nutzungsplanung nachzukommen. Darauf wird im Übrigen auch in der vorzitierten Handlungsanweisung in Kapitel 5.2.2 KRIP-S an die Gemeinden hingewiesen.

c) Ergebnis

Zusammenfassend kann somit festgestellt werden, dass eine präjudizielle Wirkung der erstmaligen Festsetzung des Siedlungsgebiets im Regionalen Richtplan auf nachfolgende Auszonungen im Rahmen des Nutzungsplans bereits aufgrund des grundsätzlichen Verhältnisses zwischen Richt- und Nutzungsplanung und deren je eigenständigen Funktion ausgeschlossen werden kann. Dies ergibt sich im Übrigen auch aus der Konzeption von RPG 1 sowie des daraus hervorgegangenen KRIP-S.

Trotz dieser eindeutigen Rechtslage werden die zuständigen Planungsträger angehalten in den Anpassungsdokumenten des Regionalen Richtplans explizit auf Folgendes hinzuweisen:

Die Ortsplanung in der Gemeinde XY ist zum Zeitpunkt der vorliegenden (erstmaligen) Festsetzung des Siedlungsgebiets noch nicht RPG 1-konform und muss entsprechend revidiert werden. Nach Eintritt der Rechtskraft der Ortsplanungsrevision werden allfällige Siedlungsgebietsreduktionen aufgrund von Auszonungen formlos im Richtplan nachgeführt.

Dieser Hinweis hat rein informellen Charakter und dient dazu, allfällige Unklarheiten bei den Planungsträgern und allfällig Betroffenen zu vermeiden.

- 2. Kann aus juristischer Sicht folgend auf die Rechtskrafterlangung einer Ortsplanung das Siedlungsgebiet dort formlos im Richtplan nachgeführt (ohne zusätzlichen Beschluss) werden, wo in der Ortsplanungsrevision Auszonungen vorgenommen wurden?**

Beurteilung:

Zunächst ist festzustellen, dass die in den eidgenössischen und kantonalen Erlassen im Zusammenhang mit Richtplanänderungen unterschiedliche Begriffe verwendet werden:

So ist in Art. 9 RPG – unter dem Titel "Verbindlichkeit und Anpassung" – davon die Rede, dass Richtpläne nötigenfalls "angepasst" (Abs. 2) beziehungsweise "überarbeitet" (Abs. 3) werden. Weiter findet sich in Art. 11 Abs. 3 RPV die Formulierung, wonach der Inhalt des Richtplans im Rahmen seiner Anweisungen "fortgeschrieben" wird.

Neben der "Änderung" und "Fortschreibung" von Richtplänen gemäss Art. 14 KRG findet sich im kantonalen Recht zudem folgende Bestimmung zur "Bewirtschaftung" von Richtplänen (Art. 8 Abs. 2 KRVO):

"Die Fachstelle sorgt für die laufende Bewirtschaftung und Aktualisierung des kantonalen Richtplans. Sie arbeitet bei dessen Umsetzung mit anderen Stellen zusammen, sorgt für eine geeignete Organisation, informiert periodisch über die räumliche Entwicklung und führt die Grundlagen nach."

Diese Möglichkeit einer (formlosen) Nachführung ist insbesondere dann gegeben, wenn Veränderungen der nutzungsplanerischen Grundordnung im Richtplan abgebildet werden sollen, mit anderen Worten also eine Rückwirkung von der Nutzungsplanung auf die Richtplanung stattfindet.

Im Rahmen der Genehmigung der Ortsplanungsrevision hat die Kantonsregierung insbesondere zu prüfen, ob die von der Gemeinde vorgesehenen Bauzonen die Vorgaben von Art. 15 RPG sowie des KRIP-S erfüllen. Damit findet eine Rechtmässigkeitskontrolle statt. Allfällige Auswirkungen rechtskräftiger Auszonungen auf das Siedlungsgebiet bedürfen demnach keiner erneuten Überprüfung und können somit von der Fachstelle gemäss Art. 8 Abs. 2 KRVO formlos nachgeführt werden.

Analog zum Hinweis im Richtplan erscheint es empfehlenswert, den Genehmigungsbeschluss der Regierung mit einem informellen Hinweis zu verbinden, wonach nach Eintritt der Rechtskraft der Ortsplanungsrevision allfällige Siedlungsgebietsreduktionen aufgrund von Auszonungen formlos im Richtplan nachgeführt werden.

3. Wie wird der hier vorgeschlagene Umgang mit Siedlungsgebietsreduktionen aufgrund von Auszonungen aus Sicht Raumplanungsrecht generell beurteilt?

Beurteilung:

Unter Verweis auf die vorstehenden Erwägungen, wird der Vorschlag als rechtlich gangbare Möglichkeit beurteilt.

3.3 Abklärungen mit dem Bundesamt für Raumentwicklung

Der Leitfaden des Bundes zur Richtplanung⁵ macht zu Thema Siedlungsgebietsreduktion bzw. "Schrumpfung des Siedlungsgebietes" auf Seite 18 folgende Aussage (gelb hervorgehoben):

⁵ Bundesamt für Raumentwicklung, Ergänzung des Leitfadens Richtplanung, Umsetzung der Teilrevision vom 15. Juni 2012 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979, März 2014

Definition «Erweiterung des Siedlungsgebiets»:

Die Erweiterung des Siedlungsgebiets ist bei der erstmaligen Erfassung des Siedlungsgebiets der Unterschied zwischen den Bauzonen und dem Siedlungsgebiet insgesamt. Später ist es die Vergrösserung des Siedlungsgebiets die jedoch erst dann stattfinden soll, wenn die Möglichkeiten der Verdichtung, der Nutzung von Brachen und der Schliessung von Baulücken im relevanten Zeitrahmen weitgehend ausgeschöpft sind. Die Erweiterung des Siedlungsgebiets kann insbesondere für den Fall vorgesehen werden, dass sich im Rahmen der Überprüfung der Richtplaninhalte ein zusätzlich festgelegtes, höheres angestrebtes Ziel der Bevölkerungsentwicklung aufgrund der Entwicklung als erreichbar erweist.

In seltenen Fällen kann theoretisch an einzelnen Orten auch eine Schrumpfung des Siedlungsgebiets resultieren, d. h. das Siedlungsgebiet ist dann kleiner als die bestehenden Bauzonen (bei Kantonen mit Bauzonenreserven grösser 25 Jahre oder sehr schlechter räumlicher Verteilung). Eine entsprechende räumliche Festlegung wird aber – zumindest bei der erstmaligen Überarbeitung der kantonalen Richtpläne nach Inkrafttreten des revidierten Gesetzes – kaum möglich sein.

Der Leitfaden des Bundes zur Anpassung des Richtplanes stellt somit klar, dass die räumliche Festlegung der "Schrumpfung" des Siedlungsgebietes bei der erstmaligen Festlegung des Siedlungsgebietes kaum möglich sein wird.

Gemäss Kontakt (6. Mai 2021, 10.15) mit Claudia Guggisberg, Leiterin Richtplanung des Bundes, dient die Festsetzung des Siedlungsgebietes im Richtplan der Umsetzung von Erweiterungen des Siedlungsgebietes bzw. Einzonungen und nicht dazu, Auszonungen auf Ebene Nutzungsplanung vorwegzunehmen. Ebenso sei die Planbeständigkeit gewährleistet, sie werde durch die der erstmaligen Festsetzung nachfolgenden, aufgrund von Auszonungen vorzunehmenden Reduktionen des Siedlungsgebiets nicht betroffen. Die schriftliche Rückmeldung des Bundes vom 12. August 2021 ist in Anhang 4 einsehbar.

4 Wichtigste Erkenntnisse und Entscheide

Das richtplanerische Siedlungsgebiet wurde «eingeführt», um die Erweiterungen der Bauzonen (Eindämmung Zersiedlung) zu steuern und um zukünftig Einzonungen zur Bundesaufgabe zu machen. Der Umgang mit Auszonungen und folgend auch die Reduktion des Siedlungsgebiets wurde nur ganz am Rande angedacht. Dieses Defizit wird mit dem vorliegenden Beschlusspapier behoben. Die wichtigsten Erkenntnisse, Entscheide und Handlungen sind:

- 1) Die erstmalige Festsetzung des Siedlungsgebiets ist kein Präjudiz für noch in der Ortsplanung vorzunehmende Auszonungen. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass in der (regionalen) Richtplanung bei der erstmaligen Festsetzung des Siedlungsgebietes die noch vorzunehmenden Auszonungen auf Ebene Ortsplanung nicht vorweggenommen werden müssen. Die korrekte Dimensionierung der Bauzonen ist Sache der Ortsplanung (Art. 15 RPG).
- 2) Die erstmalige Festsetzung des Siedlungsgebietes erfolgt - ausser im Fall von Siedlungsgebiets-erweiterungen - gemäss dem aktuell rechtskräftigen Stand der Ortsplanungen sowie "Handbuch Verfahrensablauf, Bilanzierung und Kriterien zur Ausscheidung des Siedlungsgebiets".
- 3) Die Regionen können in Bezug auf Auszonungen in den Ortsplanungen weitergehende Festlegungen treffen. Diese dürfen weder denen des kantonalen Richtplans noch der Bundesgesetzgebung sowie der dazugehörigen Rechtssprechung widersprechen.
- 4) Der kantonale Richtplan wird im Rahmen der aktuellen Anpassung im Sinne einer Präzisierung in Bezug auf die "Präjudizwirkung" aufgrund der Erkenntnisse dieses Entscheidpapiers ergänzt.
- 5) Bei der Festsetzung des Siedlungsgebietes in der Richtplanung ist im erläuternden Bericht im Sinne der klaren Information und Kommunikation gut sichtbar festzuhalten, dass die Festsetzung des Siedlungsgebietes kein Präjudiz für noch vorzunehmende / künftige Auszonungen darstellt.
- 6) Die formlose Nachführung des Siedlungsgebietes ist im "Handbuch Verfahrensablauf, Bilanzierung und Kriterien zur Ausscheidung des Siedlungsgebiets" beschrieben. Das Handbuch thematisiert auch Auszonungen.
- 7) Die Kommunikation dieser Erkenntnisse und Entscheide erfolgt durch die Abteilung Richtplanung und Grundlagen mittels bilateraler Kontakte mit den Planern der Regionen. Ergänzend werden die Erkenntnisse und Entscheide an der nächsten Konferenz mit den Regionalplanern thematisiert.
- 8) Die Abteilung Richtplanung und Grundlagen stellt sicher, dass ein aktueller Datensatz des Siedlungsgebietes in der Richtplankarte im Internet nachgeführt wird.
- 9) Die Abteilung Richtplanung und Grundlagen stellt die Umsetzung von Punkt 5 mittels Vorprüfung der regionalen Richtpläne sowie bei der richtplanerischen Festsetzung des Siedlungsgebiets durch die Regierung sicher.

Eigensehen vom Amtsleiter

Chur, 14. September 2021

Anhang 1: Visuelle Darstellung Beispiele Sufers und Ferrera

Gemeinde Sufers (Ortsplanung RPG-1 konform und rechtskräftig)

Bild links:
Siedlungsgebiet der Gemeinde gemäss KRIP-S

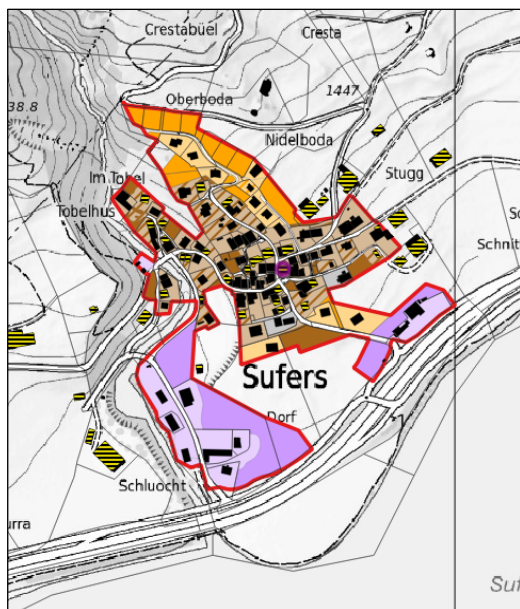
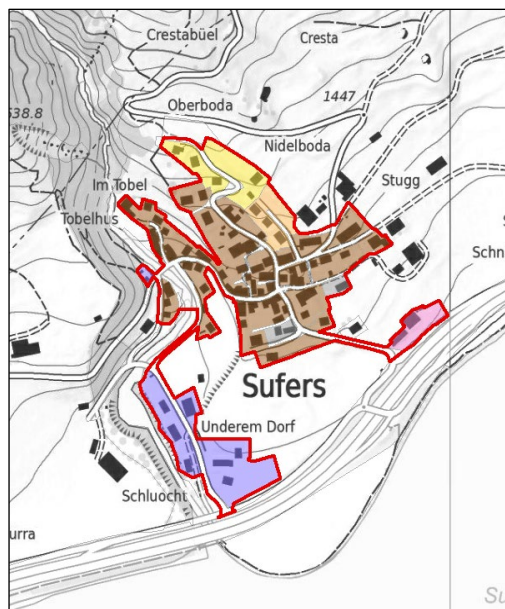


Bild rechts:
Siedlungsgebiet der Gemeinde bereinigt
GIS-Datensatz



Gemeinde Ausserferrera (Siedlungsgebietsanpassung noch nicht erfolgt)

Bild links:
Siedlungsgebiet der Gemeinde gemäss KRIP-S

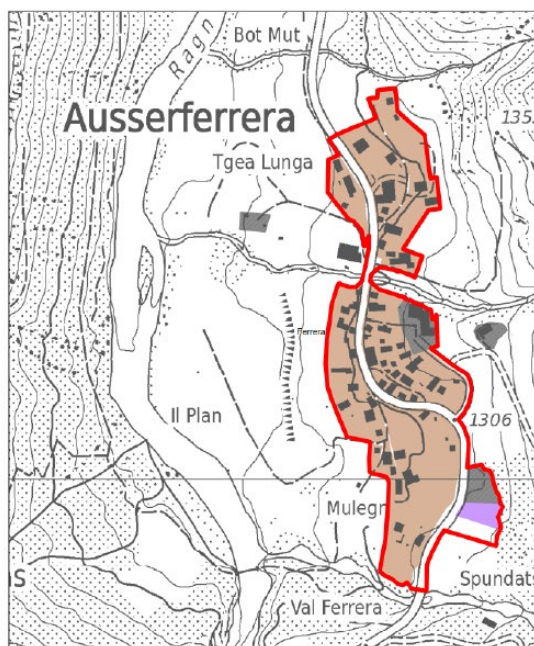
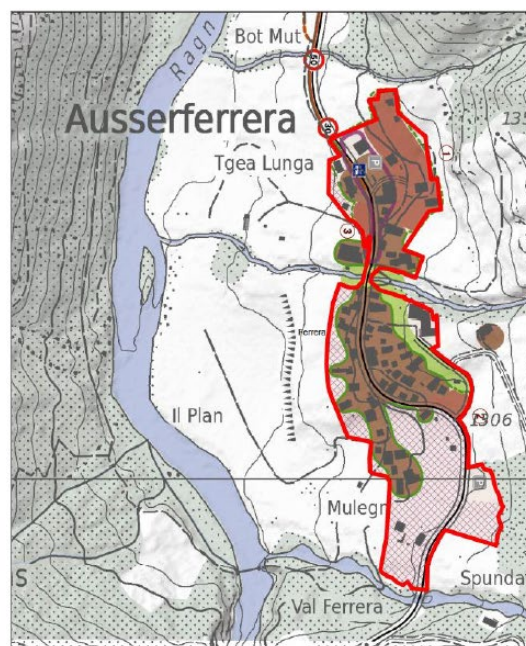


Bild rechts:
Siedlungsgebiet der Gemeinde gemäss KRIP-S hinterlegt
Mit Konzeptkarte aus KRL



Anhang 2: Variantenabklärung

Für das mögliche Vorgehen wurden zwei Varianten eingehend diskutiert, sie sind folgend beschrieben. Zudem sind die Vor- und Nachteile jeder Variante aufgelistet.

Variante «Zwischenergebnisse bei Gemeinden mit nicht rechtskräftiger Ortsplanung»

Beschreibung:

Vorgänge im regionalen Richtplan

Bei der erstmaligen Festlegung des Siedlungsgebiets durch die Region wird neben der Richtplankarte, welche das Siedlungsgebiet aufzeigt, eine Objektliste erstellt, die sämtliche Gemeinden der Region enthält.

Bei A und B – Gemeinden sowie bei Gemeinden, die eine RPG-1-konforme Nutzungsplanung haben wird das Siedlungsgebiet (mit allf. Erweiterungen) im RRIP für die ganze Gemeinde festgesetzt.

Bei C-Gemeinden (die über überdimensionierte WMZ verfügen), wird für die ganze Gemeinde der Koordinationsstand «Zwischenergebnis» beibehalten. Sobald eine sog. C-Gemeinde ihre Nutzungsplanung revidiert hat und diese von der Regierung genehmigt ist, wird das Siedlungsgebiet, analog zum KRIP (gestützt auf den RB) ohne weiteres Verfahren als Festsetzung übernommen (Aktualisierung).

Vorgänge im kantonalen Richtplan

Für die erstmalige Festsetzung des Siedlungsgebiets wird (neben der Darstellung des Siedlungsgebietes auf der Richtplankarte) analog zum RRIP im KRIP eine «Objektliste Siedlungsgebiet» nach Gemeinden erstellt:

Bei den A- und B-Gemeinden wird das gesamte Siedlungsgebiet parallel zum regionalen Richtplan festgesetzt. Der Genehmigungsbeschluss zum RRIP und Beschluss zur Festsetzung im KRIP erfolgt im gleichen Regierungsbeschluss (kombiniertes Richtplanverfahren).

Bei den C-Gemeinden bleibt das Zwischenergebnis vorderhand bestehen, bis die jeweiligen C-Gemeinden ihre Nutzungsplanung revidiert haben und diese von der Regierung genehmigt ist. Daraufaufgehend wird das Siedlungsgebiet dieser Gemeinde (mit dem Genehmigungsbeschluss der Regierung zur Nutzungsplanung) in der Objektliste Siedlungsgebiet des KRIP und auf der Richtplankarte als Festsetzung fortgeschrieben (Beschluss mit entsprechendem Hinweis im Dispositiv des RB) sowie im Siedlungsgebietsmonitoring (SGM) aktualisiert.

Diese Fortschreibungen in Bezug auf Siedlungsgebietsreduktionen aufgrund von (RPG-konformen) Revisionen der Nutzungsplanung werden dem Bund periodisch zur Kenntnisnahme gemeldet.

Der Umgang mit Siedlungsgebietsreduktionen aufgrund Auszonungen ist somit unterschiedlich zum Umgang mit Siedlungsgebietserweiterungen bzw –verlagerungen < 1ha.

Vorteile

- Vorgang gleich wie bei der Einstufung der Gemeinden in die Kategorien ABC

Nachteile

- Vermischung von Kapitel 5.2.2 des KRIP-S mit Kapitel 5.2.1. Zudem müsste in der Logik dann auch bei anderen Zonen als WMZ eine solche Liste geführt werden.

- Zusätzliche Verknüpfung von Richtplanung mit Nutzungsplanung. Genau das versucht man zu trennen bei Siedlungsgebietserweiterungen und Einzonungen wegen der unterschiedlichen Horizonten.
- Auch bei A- und B-Gemeinden kann zu Auszonungen bzw. zu Verlagerungen > 1 ha kommen, insbesondere wenn sie mehrere Fraktionen aufweisen (z.B. Grösch). Dann wäre wiederum eine Richtplanrevision notwendig.
- Die Aufstufung von Zwischenergebnis zu Festsetzung ist ein formeller Akt und kann deshalb gemäss KRG nicht formlos fortgeschrieben werden.
- Aufwendige Führung von Objektlisten im regionalen und kantonalen Richtplan, welche plusminus das Gleiche aussagen, ersteres auf die Region bezogen, zweites in Bezug auf den ganzen Kanton, zusätzlich zum Siedlungsgebietsmonitoring. Es besteht eine unklare bzw. sich überlappende Aufgabenteilung.
- Neben RB zu Nutzungsplanungen ist zumindest eine periodische DVS-Verfügung mit den Koordinationstandänderungen (wie bei ABC-Gemeinden) notwendig.
- Region wird nicht als «Ganzes» behandelt, sondern als Summe der Gemeinden
- Umgang mit Siedlungsgebietsreduktionen aufgrund Auszonung ist unterschiedlich (aufwendiger) zu Siedlungsgebietserweiterungen bzw. –verlagerungen < 1ha.
- Nicht klar, ob Koordinationsstandänderung «formlos» im Sinne von einer Nachführung erfolgen kann, also dem Bund nur zur Kenntnis gebracht werden muss, oder ob eine Genehmigung benötigt wird (betrifft ja den grau hinterlegten Teil).
- Koordinationsstand Zwischenergebnis kann im Siedlungsgebietsmonitoring und auf der Richtplankarte nur mit erheblichem Aufwand ausgewiesen werden.

Variante «Festsetzung»

Beschreibung:

Regionaler Richtplan

Region legt ihr gesamtes Siedlungsgebiet in der Regel im Koordinationsstand «Festsetzung» fest (dh. alle rechtsgültigen Bauzonen gemäss NUP +Erweiterungen mit Horizont 25 Jahre). Hinsichtlich der Gemeinden mit überdimensionierter WMZ-Bauzone (und generell für Auszonungen) wird im regionalen Richtplan festgelegt, dass das Siedlungsgebiet nach Erlangen der Rechtskraft der Revision der Ortsplanung (und somit erfolgten Auszonungen) entsprechend reduziert und durch den Kanton nachgeführt wird. Selbstverständlich kann der RRIP auch Anweisungen an die Gemeinden mit konkreten Handlungsanweisungen enthalten (basierend auf den Grundlagen des Kantons und/oder der Region, die z.B. aussagen, welche Gebiete dafür in Betracht gezogen werden sollen). Im regionalen Richtplan und ggf. im RB ebenfalls darauf hingewiesen, dass die erstmalige Festsetzung des gesamten regionalen Siedlungsgebiets kein Präjudiz für den Erhalt von fraglichen/betroffenen Bauzonen ist (siehe dazu auch Kapitel 3).

Kantonaler Richtplan

Der Kanton setzt das Siedlungsgebiet einer Region nach dessen Beschluss im kantonalen Richtplan fest (Richtplankarte, Objektliste Siedlungsgebiet nach Regionen, im Wesentlichen 11 Objekte)⁶. Die Veränderungen des Siedlungsgebietes (Auszonungen, Erweiterungen + Verlagerungen < 1ha) werden

⁶ Der Kanton Graubünden hat gemäss dem «Leitfaden Richtplananpassung» die Variante A zur Ausscheidung des Siedlungsgebietes gewählt. Mittels Flächenangabe und kartografischen Ausweisung wird die Grösse der Siedlungsfläche abschliessend angegeben. Der Richtplan bestimmt somit die räumliche Verteilung der Siedlungsflächen und erweist sich daher – gemäss Aemisegger/Kissling – als eigentlicher Vornutzungsplan.

formlos (gemäss Abläufen im Siedlungsgebietsmonitoring (SGM)) formlos nachgeführt (Richtplankarte mit GIS-Datensatz, SGM). Über die Veränderung des Siedlungsgebiets wird dem Bund im Rahmen des Monitorings und Controllings Bericht erstattet.

Vorteile

- Einfache, klare Regelung, Region wird als Ganzes behandelt, alle Gemeinden werden auf die gleiche Art behandelt.
- Auf Seiten Kanton keine zusätzliche Buchhaltung über das bisherige Siedlungsgebietsmonitoring hinaus
- Klare Aufgabenteilung:
Auf Seiten Region kann auf etwaige Erweiterungen fokussiert werden;
Siedlungsgebietsreduktionen aufgrund von Auszonungen werden zwischen Gemeinde und Kanton (ohne Einwirken der Region) abgewickelt.
- Nach der genehmigten Festsetzung des Siedlungsgebietes einer Region sind keine zusätzlichen DVS- oder weitere Verfügungen notwendig; aufgrund der genehmigten Ortsplanungsrevision einer C-Gemeinde kann das Siedlungsgebiet jeweils (gemäss Handbuch Siedlungsgebietsmonitoring) formlos nachgeführt werden.
- Voll kompatibel zu Siedlungsgebietsmonitoring, fügt sich nahtlos in vorgesehenen Prozess ein

Nachteile

- Im Vergleich zu Variante «Zwischenergebnisse bei nicht rechtskräftiger Ortsplanung»: Keine

Ergebnis Variantenevaluation

Variante «Festsetzung» hat klare Vorteile. Sie wird weiterverfolgt.

Anhang 3: Formulierungsvorschläge

Hinweis in den Anpassungsdokumenten der Richtplanung (Erläuterungsbericht zur Festsetzung des Siedlungsgebietes):

Die Ortsplanung der Gemeinde(n) XY, XZ,... ist zum Zeitpunkt der vorliegenden (erstmaligen) Festsetzung des Siedlungsgebiets noch nicht RPG 1-konform und muss entsprechend revidiert werden. Nach Eintritt der Rechtskraft der Ortsplanungsrevision werden allfällige Siedlungsgebietsreduktionen aufgrund von Auszonungen, ebenso wie untergeordnete, nicht richtplanrelevante Erweiterungen und Verschiebungen des Siedlungsgebietes, formlos im Richtplan nachgeführt.

Anhang 4: Schriftliche Rückmeldung des Bundesamtes für Raumentwicklung

Erstmalige Festsetzung des Siedlungsgebiets

Wir sind sehr einverstanden mit der Aussage, dass die erstmalige Festsetzung des Siedlungsgebiets kein Präjudiz darstellt, um anstehende Auszonungen nicht vornehmen zu müssen. Wir sind der Ansicht, dass diese wichtige Aussage als Festlegung in den behördenverbindlichen Teil des Richtplans und in den Legendenpunkt Siedlungsgebiet der Richtplankarte aufgenommen werden sollte. Damit könnte Klarheit auch gegenüber Grundeigentümern geschaffen und die Verbindlichkeit erhöht werden, um den Kanton und die Gemeinden bei ihrer Aufgabe zu unterstützen. Wir schlagen eine Festlegung in folgendem Sinn vor:

Die Festsetzung des Siedlungsgebiets im regionalen und kantonalen Richtplan ist kein Präjudiz, um anstehende Auszonungen nicht vornehmen zu müssen. Es gelten insbesondere die Festlegungen im KRIP zur Dimensionierung der Bauzonen (Kap. 5.2.2 Wohn-, Misch- und Zentrumszonen).

Formlose Nachführung von Auszonungen in Regionen mit festgesetztem Siedlungsgebiet

Wir sind einverstanden damit, dass das einmal festgesetzte Siedlungsgebiet im regionalen und kantonalen Richtplan nachgeführt wird, nachdem im Rahmen von Ortsplanungsrevisionen Auszonungen beschlossen wurden und diese in Rechtskraft erwachsen sind. Auch der entsprechende behördenverbindliche Text (grauer Kasten), der zusätzlich in den Richtplan aufgenommen wird, erscheint uns zweckmässig.