



Regionaler Richtplan Oberengadin

Siedlung

S 5.1 Struktur der Besiedlung

Beschluss des Kreisrates vom 26. Januar 2012:

Der Kreispräsident

Die Kreisvizepräsidentin

Genehmigung der Regierung mit RB Nr. 1200 vom 18.12.2012

Die Regierungspräsidentin



Der Kanzleidirektor

A. Ausgangslage

Siedlungsentwicklung

Die Siedlungsentwicklung im Oberengadin ist geprägt von drei Tourismus-Phasen: Dem Aufkommen des Tourismus Ende des 19. Jahrhunderts mit den grossen Hotelbauten, dem Bauboom im Tourismus nach 1960 und der starken Zweitwohnbautätigkeit der letzten Jahrzehnte. Der Blick zurück zeigt, dass der Siedlungsentwicklung im Oberengadin keine zusammenhängende Grundvorstellung über den gesamten Raum zugrunde lag und die Entwicklung ganz wesentlich von aussen bestimmt worden ist. Namentlich die Entwicklungen im Zweitwohnungsbau machen deutlich, dass eine überkommunale Lenkung der Siedlungsentwicklung im Sinne einer gesamthaften Konzeptvorstellung erforderlich ist.

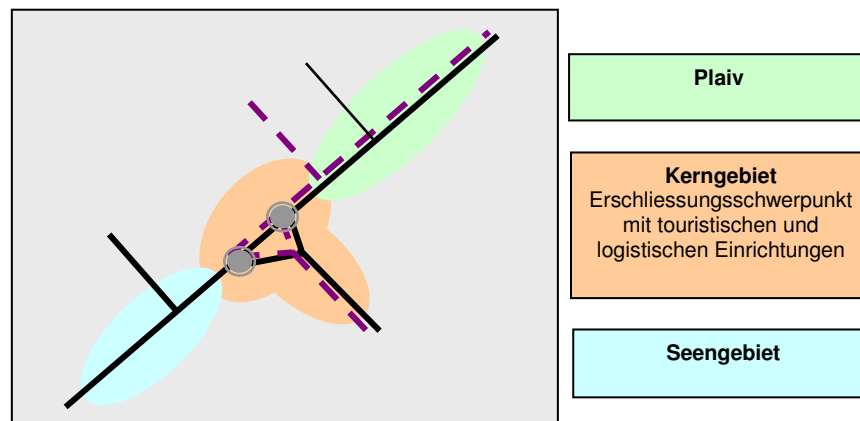
Das Talgebiet als eigentlicher Raum für die Siedlung mit den Einrichtungen der Versorgung, der Ausstattung und der Verkehrsinfrastrukturen ist sehr stark besetzt. Zum einen durch Nutzungsansprüche infolge Wohnen, Arbeiten und Versorgung, zum anderen durch Schutzanliegen und dem Anspruch an offene Freiräume. Jeder weitere Raumanspruch, insbesondere derjenige durch die Siedlungstätigkeit, verstärkt die Konfliktpotenziale, welche mit einer solchen intensiven Belegung zwangsläufig verbunden sind. Entsprechend gross ist der räumliche Abstimmungsbedarf. Ohne eine längerfristige Grundvorstellung zur Siedlungsentwicklung im Oberengadin ist die Wahrscheinlichkeit gross, dass die weitere Siedlungsentwicklung und insbesondere die Erweiterungen zufällig und nach kleinräumlicheren Gegebenheiten und folglich schleichend erfolgt. Eine solche Entwicklung entspricht weder dem Anspruch an eine nachhaltige Siedlungsentwicklung noch demjenigen eines haushälterischen Umgangs mit dem Boden.

Funktionale Gliederung und Ausstattung

Wenngleich heute eine sehr enge Verflechtung innerhalb der Region besteht, können drei funktionale Räume unterschieden werden:

- „Seengebiet“: Geprägt durch die Seenlandschaft und einer touristischen Ausstattung, ist das Seengebiet zunehmend Wohnregion für im Kerngebiet arbeitende Personen. Kein (sub-)regionales Zentrum.
- „Kerngebiet“: Einwohner- und vor allem Arbeitsplatzschwerpunkt der Region und Erschliessungsschwerpunkt mit logistischen und touristischen Einrichtungen. Auch Schwerpunkt der regionalen Ausstattung.
- „Plaiv“: Geprägt durch im Quervergleich kleinere Orte, und zunehmend Wohnregion für im Kerngebiet arbeitende Personen. Mit Zuoz verfügt die Plaiv über ein subregionales Zentrum mit regionalen Einrichtungen.

Abb1. Funktionale Gliederung Oberengadin



Die überörtlichen Bauten und Anlagen der Siedlungsausstattung, dazu gehören die Einrichtungen der Bildung, der Gesundheit und Altersversorgung wie auch die grösseren Einrichtungen für den Einkauf und die Freizeit konzentrieren sich im Wesentlichen im Kerngebiet:

- Bereich Gesundheit (Spital, Alters- und Pflegeheime): Standorte Samedan und St. Moritz.
- Bereich weiterführende Bildung: Standorte Samedan, St. Moritz und Zuoz.
- Bereiche Sport, Freizeit, Kultur: Standorte insbesondere im Kerngebiet und zusätzlich in Zuoz (Sport und Kultur), an den Seen (Wassersport und Freizeit) und in S-chanf (Klettern, Zutritt Schweizerischer Nationalpark) jedoch ist die räumliche Konzentration bei diesen Einrichtungstypen weniger ausgeprägt.
- Bereich Kongress- / Tagungszentrum: Standorte Pontresina und St. Moritz, wobei es sich bei den Einrichtungen in St. Moritz um vor allem um private und daher nur beschränkt verfügbare Einrichtungen in den Hotels handelt. Beide Standorte verfügen aber über ein Angebot an Hotelbetten und entsprechenden Tagungsräumlichkeiten.

Ausstattungseinrichtungen von regionaler Bedeutung erfordern eine überörtliche Zusammenarbeit. Dabei steht nicht zwingend die Konzentration der Einrichtungen im Vordergrund, sondern deren Abstimmung innerhalb der Region. Dies auch deshalb, da Ausstattungseinrichtungen insbesondere im Bereich Sport, Freizeit und Kultur auch ein touristisches Angebot darstellen, und die Einrichtungen selbst, teils kostenintensiv sind und / oder erhöhte Standardanforderungen zu erfüllen haben. Eine Abstimmung dieser Einrichtungen mit der angestrebten funktionalen Struktur ist daher wichtig.

Erst- und Zweitwohnen

Eine nachhaltige räumliche Entwicklung in den Tourismusgebieten ist die zentrale Voraussetzung für eine hohe touristische Attraktivität und die Konkurrenzfähigkeit im Standortwettbewerb der Ferienorte und –destinationen. Dazu gehört insbesondere auch eine geordnete Entwicklung im Zweitwohnungsbau. Die hohe Nachfrage nach Zweitwohnungen und der begrenzte und empfindliche Landschafts- und Siedlungsraum im Oberengadin schaffen besondere Herausforderungen an die Raumplanung.

Die Zahl der Zweitwohnungen im Oberengadin betrug 2007 rund 10'000 Einheiten, was 58 % des Gesamtwohnungsbestandes entspricht. Seit 1980 hat die Zahl der Zweitwohnungen um rund 4200 Einheiten zugenommen. Der durchschnittliche jährliche Zweitwohnungszuwachs betrug gut 150 Einheiten pro Jahr. Bei gleichbleibender Nachfrage ergibt sich daraus ein künftiger Flächenbedarf von rund 17'000 – 18'000 m² BGF pro Jahr. Damit verbunden sind ein relativ hoher Landverbrauch und weitere, nicht erwünschte Effekte wie sehr hohe Boden-, Gebäude- und Mietpreise oder ein Druck auf die Hotellerie und Verdrängungseffekte.

Aufgrund dieser Entwicklung hat das Oberengadiner Stimmvolk 2007 auf Initiative hin den Beschluss gefasst, die Zweitwohnungsentwicklung auf 12'000 m² BGF pro Jahr einzuschränken. 2008 ist ein entsprechender regionaler Richtplan Zweitwohnungsbau beschlossen worden. Im Herbst 2009 wurde ein kantonaler Richtplan zum Erst- und Zweitwohnungsbau sowie der touristischen Beherbergung erlassen.

Der bestehende regionale Richtplan Zweitwohnungsbau hat mit der eingeführten Kontingentierung wohl einen ersten wichtigen Eckpfeiler gesetzt, noch nicht aber die Frage beantwortet, wie der Zweitwohnungsmarkt zum Nutzen der regionalen Wirtschaft und somit der Stärkung des Oberengadins eingesetzt werden soll.

B. Leitüberlegungen

Ziele

Die Struktur der Besiedlung zielt auf eine Stärkung der drei funktionalen Teilräume „Seengebiet“, „Plaiv“ und „Kerngebiet“ als Gebiete für Wohnen und Arbeiten und Erholung, und auf eine Stärkung des Kerngebietes als funktionierender Schwerpunkt mit regionalen Einrichtungen der Versorgung, der Ausstattung sowie von touristischen Einrichtungen.

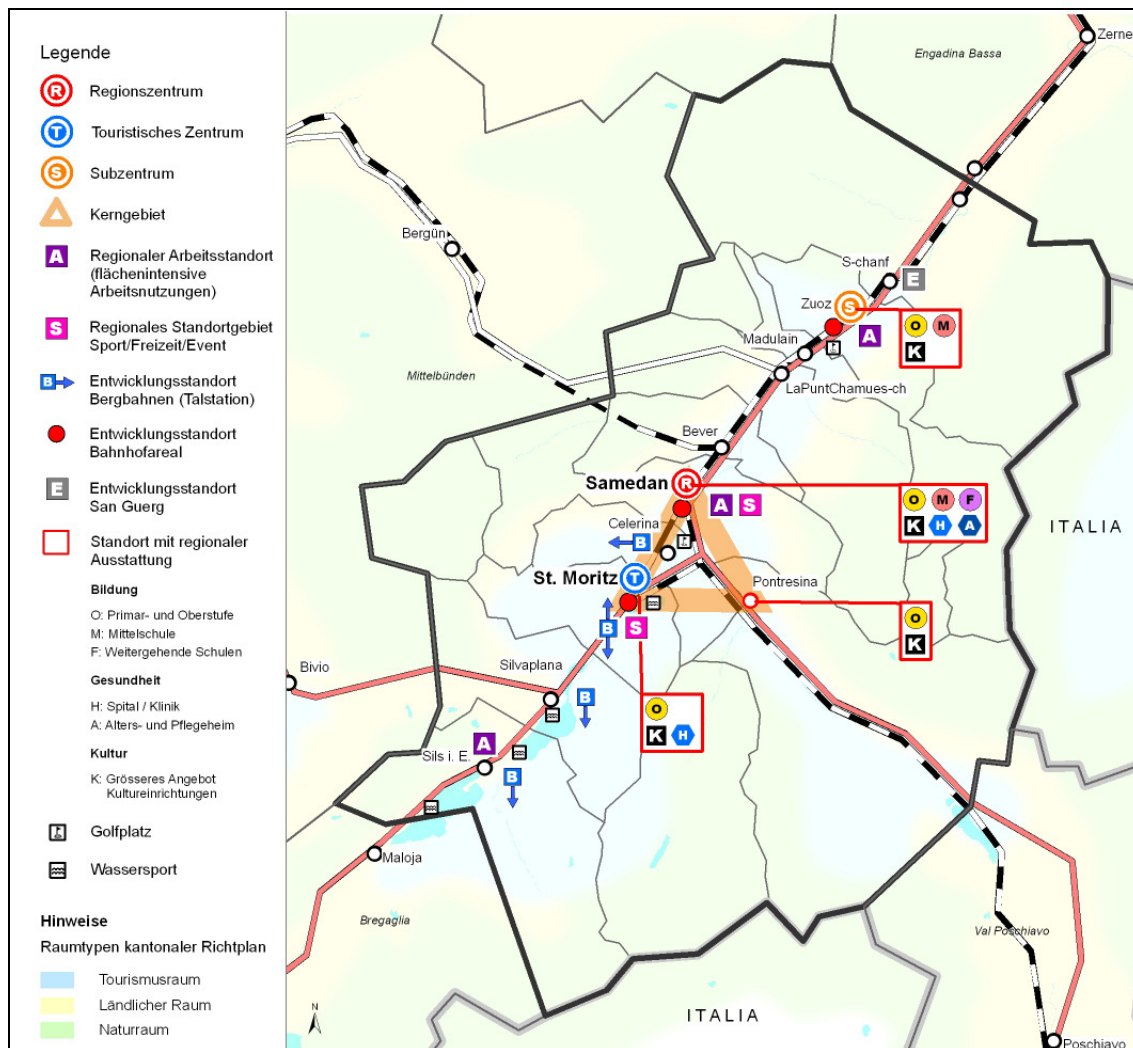
Grundsätze

- a. Die Struktur der Besiedlung und die Siedlungsentwicklung gesamthaft werden auf die heutigen und künftig finanzierbaren Infrastrukturvoraussetzungen abgestimmt. Koordiniert werden insbesondere die Standorte und das Angebot im Bereich der Bildung, der Einrichtungen der Gesundheit und der Altersversorgung, sowie von regionalen Kultur- und Kongresseinrichtungen.
- b. Grössere oder kostenintensive Sport- und Freizeitanlagen sowie kostenintensivere touristische Einrichtungen und Anlagen, und solche mit einem erhöhten Erschliessungsanspruch oder erheblicher landschaftlicher Auswirkungen werden regional koordiniert. Die Erstellung neuer Anlagen zielt auf die Stärkung der Teilräume oder der bestehenden Angebote. Die Anlagen sind ortsbild- und landschaftsverträglich einzugliedern. Die Möglichkeiten der Erschliessung mit dem ÖV sind zu nutzen.
- c. Das Kerngebiet ist der Träger der wirtschaftlichen Entwicklung der Region und ist Versorgungsschwerpunkt. Die besten Standorte für die wirtschaftliche Entwicklung und für regionale Versorgungseinrichtungen werden entsprechend konsequent genutzt.
- d. Im Teilgebiet Plaiv werden die regionalen Einrichtungen der Ausstattung soweit zweckmässig in Zuoz konzentriert (regionales Subzentrum).
- e. Die Gemeinden sorgen für die planerischen Voraussetzungen, dass ein ausreichendes und für die ortsansässige Bevölkerung wirtschaftlich tragbares Erstwohnungsangebot bereitgestellt wird. Sie fördern dies im Rahmen ihrer Möglichkeiten.

Zweitwohnungen

- f. Der Zweitwohnungsmarkt wird zur nachhaltigen Stärkung der Region genutzt. Zweitwohnungen sind möglich, wenn sie im Zusammenhang mit Erstwohnen, der Hotellerie oder vergleichbarer Beherbergungen oder touristischer und öffentlicher Infrastrukturen und Einrichtungen stehen. Die Zweitwohnungen selbst sollen einen wiederkehrenden Nutzen für die Regionalwirtschaft haben.
- g. Zweitwohnungen werden nach dem Grundsatz priorisiert, dass diejenigen zu bevorzugen sind, je grösser deren wiederkehrender Nutzen ist, oder wenn sie unmittelbar der Erstellung eines Eigenheims in Form einer Erst- bzw. Hauptwohnung dienen.

Struktur der Besiedlung



C. Verantwortungsbereiche

Kreis und Gemeinden berücksichtigen bei ihren Planungen die Zielsetzungen und Grundsätze zur Struktur der Besiedlung.

Der Kreis überprüft periodisch den Koordinationsbedarf bei den regionalen Einrichtungen der Versorgung und Ausstattung. In Zusammenarbeit mit der regionalen Tourismusorganisation prüft er den Koordinationsbedarf bei den touristischen Anlagen und Einrichtungen, und stimmt diese mit den regionalen Einrichtungen ab.

Der Kreis prüft die bestehenden regionalen Bestimmungen (Vorschriften) zum Zweitwohnungsbau hinsichtlich der Erfüllung des Grundsatzes, wonach der Zweitwohnungsmarkt der Stärkung der Region dient.

Der Kreis erlässt regionale Bestimmungen zur Regelung des Zweitwohnungsbaus. Diese Bestimmungen sind integraler Bestandteil des Richtplans.

D. Erläuterungen und weitere Informationen

<i>Regionale Einrichtungen der Ausstattung</i>	<i>Ausstattung umfasst nebst den Infrastruktureinrichtungen der Erschliessung wie Strassen, Wasser- und Abwasseranlagen oder Anlagen der Kommunikation auch weitere Einrichtungen in den Bereichen Verwaltung, Gesundheit, Bildung, Kultur und Freizeit. Welche der Infrastrukturen in welchem Mass vorhanden sein muss, ist abhängig von der Funktion und der Zentralität einer Siedlung. Zielgerichtete Investitionen der öffentlichen Hand in die Erhaltung und den Ausbau der Ausstattung tragen entscheidend zum Erreichen der angestrebten Besiedlung des Kantons bei. Von regionaler Bedeutung sind Ausstattungseinrichtungen mit einer überörtlichen Versorgungsfunktion.</i>
<i>Regionale Einrichtungen der Versorgung</i>	<p><i>Versorgungseinrichtungen dienen der Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft mit Gütern und Dienstleistungen. Sie sind ein Bestandteil der örtlichen Ausstattung und umfassen sowohl kommerzielle als auch öffentliche Einrichtungen in den Bereichen Einkauf, Restauration, Post-, Versicherungs- und Bankendienstleistungen, Verwaltung, Gesundheit sowie Bildung. Im weitesten Sinne können auch Freizeit-, Sport und Kultureinrichtungen zu den Versorgungseinrichtungen gezählt werden.</i></p> <p><i>Regionale Einrichtungen der Versorgung zeichnen sich durch ein überörtliches Einzugsgebiet aus, das auf ein spezifisches Güter- und Dienstleistungsangebot zurückzuführen ist. Dazu gehören einerseits kommerzielle Einrichtungen wie Einkaufszentren oder Fachmärkte, welche ein grosses und spezifisches Warenangebot aufweisen und daher ein Kunden-Einzugsgebiet aufweisen, das weit über die Grenzen der Standortgemeinde hinausreicht, andererseits aber auch öffentliche Einrichtungen der Bildung (Academia Engiadina) und der Gesundheit (Regionalspital Oberengadin), die eine überörtliche Versorgungsfunktion aufweisen. Bestimmungen im Zusammenhang mit den Standorten der öffentlichen, regionalen Versorgungseinrichtungen werden in Konzepten und Sachplänen der kantonalen Amtsstellen geregelt.</i></p>
<i>Touristische Einrichtungen</i>	<i>Touristische Einrichtungen sind ein wichtiger Bestandteil des touristischen Angebots. Sie dienen der Ausübung von touristischen Aktivitäten und dem touristischen Konsum und umfassen Einrichtungen der Beherbergung und Gastronomie (Hotels, Zweitwohnungen), des Sports (Bergbahnen, Hallenbäder, Eisbahnen, Golfplätze u.a.) sowie der Kultur und Unterhaltung (Freizeitparks, Museen, Kinos u.a.). Touristische Einrichtungen dienen in der Regel nicht ausschliesslich der touristischen Nutzung, sondern werden auch von der ansässigen Bevölkerung beansprucht und sind häufig von der öffentlichen Hand finanziert. Letzteres trifft insbesondere auf die Bereiche Sport, Freizeit und Kultur zu.</i>

<i>Verkehrsintensive Einrichtungen</i>	<i>Bei den verkehrsintensiven Einrichtungen handelt es sich um Bauten und Anlagen, die infolge des von ihnen induzierten Verkehrs erhebliche Auswirkungen auf Raum und Umwelt haben und deshalb im Richtplan behandelt werden müssen. Sie erzeugen grosse Verkehrsströme, bringen Umweltbelastungen mit sich und haben einen Einfluss auf die grossräumige Nutzungsstruktur. Unter verkehrsintensive Einrichtungen fallen grosse Versorgungseinrichtungen wie Einkaufszentren und Fachmärkte, wichtige touristische Einrichtungen wie Bergbahnen und Sportstadien, sowie auch bedeutende Arbeitsplatzstandorte.</i>
<i>Richtplanrelevante Einrichtungen der Versorgung und der Ausstattung</i>	<i>Die folgenden Ausstattungseinrichtungen sind gemäss Vorgaben des kantonalen Richtplans 2000 im Rahmen des regionalen Richtplans zu behandeln:</i> <ul style="list-style-type: none"><i>• Einkaufszentren, Fachmärkte und vergleichbare Konsum- und Freizeiteinrichtungen (Richtplanverfahren im Falle einer Planung ausserhalb der bezeichneten Zentren und Schwerpunkträume)</i><i>• Grössere, überkommunale öffentliche Sport- und Freizeitanlagen (Koordination bei Erstellung und Erweiterung, Abstimmung mit Nachbarregionen)</i><i>• Medizinische Langzeiteinrichtungen (Alters- und Pflegeheime). (Koordination mit spitalexterner Pflege und Betreuung (Spitex))</i><i>• Resorts /Tourismusresidenzen, Erst- und Zweitwohnungen</i>
<i>Bestehende Vorschriften zur Beschränkung des Zweitwohnungsbaus</i>	<p><i>Im Oberengadin sind gemäss Untersuchungen im Auftrag des Kreises zwischen 1990 und 2003 rund 3'300 Wohnungen erstellt worden. Davon sind rund 2'000 Zweitwohnungen (60%). Der Anteil Zweitwohnungen am Gesamtwohnungsbestand betrug im Jahre 2003 57.6%.</i></p> <p><i>Im Januar 2004 wurde eine Kreisinitiative eingereicht, welche die Ausarbeitung eines Richtplans zur Kontingentierung des Zweitwohnungsbaus forderte. Die Initiative wurde am 5. Juni 2005 vom Souverän deutlich angenommen, und auch alle Gemeinden stimmten der Vorlage zu. In der Folge wurde ein regionaler Richtplan erarbeitet. Mit der Genehmigung durch die Regierung am 24.2.2009 traten die Bestimmungen des regionalen Richtplans in Kraft. Die Vorschriften mitsamt Erläuterungen werden unter H aufgeführt.</i></p> <p><i>Der heute geltende Richtplan Zweitwohnungsbaus beschränkt sich auf eine Kontingentierung und die Befreiung bestimmter Vorhaben von derselben. Mit diesem Mechanismus alleine ist noch nicht aufgezeigt, wie der Zweitwohnungsmarkt zur nachhaltigen Stärkung genutzt werden. Namentlich die im Rahmen der Kontingentierung erstellten neuen Zweitwohnungen erfüllen diese Anforderung nicht. Eine Überarbeitung der bestehenden Bestimmungen ist daher angezeigt.</i></p>

E. Objekte

Festsetzung F	=	Koordination abgeschlossen / Vorhaben machbar
Zwischenergebnis Z	=	Konflikte lokalisiert, aber noch nicht gelöst; Vorgehen festgelegt
Vororientierung V	=	Idee, Konflikte möglich, Realisierung langfristig

Orte mit regionaler Zentrumsfunktion

Nr. Kt.	Nr. Reg.	Gemeinde	Funktion	Koordinationsstand
	11.SX.00	St. Moritz – Pontresina – Samedan – Celerina	Kerngebiet	F
11.SX.01	11.SX.01.1	St. Moritz	Touristisches Hauptzentrum	F
11.SX.01	11.SX.01.2	Samedan	Regionalzentrum	F
	11.SX.02	Zuoz	Regionales Subzentrum	F

Orte mit regionalen Einrichtungen und Ausstattung

11.SA.01	11.SA.01	St. Moritz	Verwaltung Gesundheit Sport und Freizeit (St. Moritz Bad), Standort Wassersport Kultur und Kongress	F
11.SA.02	11.SA.02	Samedan	Verwaltung Weiterführende Bildung, Forschung Gesundheit, Altersversorgung Sport und Freizeit, Golf Kultur	F
11.SA.03	11.SA.03	Pontresina	Kultur und Kongress	F
11.SA.04	11.SA.04	Zuoz	Weiterführende Bildung Kultur Golf	F
	11.SA.05	Silvaplana	Wassersportzentrum	F
	11.SA.06	Sils	Standorte Wassersport: Beach-Club, Plaun da Lej	F

F. Planungsverfahren und Mitwirkung

Erarbeitung Entwurf	Die Erarbeitung des Richtplangentwurfs erfolgte durch die vom Kreisrat eingesetzte Arbeitsgruppe regionaler Richtplan Siedlung. Der Kreisrat hat den Richtplangentwurf am 16. Dezember 2010 zuhanden der regionsinternen Vernehmlassung und der Vorprüfung verabschiedet.
Vorprüfung und regionsinterne Vernehmlassung (14.1. - 11.3.2011)	<p>Gestützt auf das Regionalplanungsgesetz Oberengadin sind die Gemeinden zu einer Vernehmlassung des Richtplangentwurfs eingeladen worden. Zusätzlich eingeladen wurde die Vereinigung Pro Lej da Segl.</p> <p>Die Vernehmlassungsfrist dauerte vom 14. Januar bis am 11. März 2011. Insgesamt gingen von allen Gemeinden sowie der Vereinigung Pro Lej da Segl Stellungnahmen ein. Gleichzeitig zur Vernehmlassung bei den Gemeinden wurde das Vorprüfungsverfahren bei den Fachstellen der kantonalen Verwaltung durchgeführt. Die Ergebnisse der kantonalen Vorprüfung wurden im Vorprüfungsbericht vom 27. Mai 2011 festgehalten.</p> <p>Die Regionalplanungskommission hat die Anträge aus Vernehmlassung und Vorprüfung beraten und zuhanden der öffentlichen Auflage verabschiedet. Die Wünsche und Anträge sowie deren Behandlung sind im Bericht „Auswertung der kantonalen Vorprüfung / regionale Vernehmlassung“ vom 6. Juli 2011 dokumentiert.</p>
Öffentliche Auflage (6.10. - 4.11.2011)	Der Entwurf zur Anpassung des regionalen Richtplans Oberengadin wurde vom 6. Oktober bis zum 4. November 2011 während 30 Tagen öffentlich aufgelegt. Gleichzeitig mit dem regionalen Richtplan wurden auch die erläuternden Berichte zur Anpassung des kantonalen Richtplans öffentlich aufgelegt. Parallel zur öffentlichen Auflage erfolgte die verwaltungsinterne Vernehmlassung zuhanden der Beschlussfassung / Genehmigung bei den kantonalen Amtsstellen sowie die Vorprüfung durch den Bund. Das Ergebnis der Mitwirkung ist im „Bericht zu den Wünschen und Anträgen“ vom 26. Januar 2012 dokumentiert.
Beschlussfassung:	Der Kreisrat hat anlässlich der Sitzung vom 26. Januar 2012 das Kapitel S 5.1, Struktur der Besiedlung, zuhanden der Genehmigung durch die Regierung beschlossen.

G. Grundlagen

- Regionaler Richtplan Zweitwohnungsbau, vom Kreisrat beschlossen am 26. Juni 2008, von der Regierung genehmigt mit RB Nr. 168 vom 24. Februar 2009.
- Regionales Siedlungsentwicklungskonzept, Grundlage zum regionalen Richtplan Siedlung, vom Kreisrat zur Kenntnis genommen am 16. Dezember 2010.
- Erhebungen gemäss dem Regionalen Richtplan Zweitwohnungsbau vom 26. Juni 2008/ 24. Februar 2009, Auswertung der Umfrage bei den Gemeinden 29. April 2010.
- Hornung, Wirtschafts- und Sozialstudien: Situation und Entwicklung des Wohnungsmarktes in St. Moritz, Juni 2009.

H. Vorschriften zur Regelung des Zweitwohnungsbaus

Vorschriften zur Beschränkung des Zweitwohnungsbaus, vom Kreisrat beschlossen am 26. Juni 2008, von der Regierung genehmigt mit RB Nr. 168 vom 24. Februar 2009.