

Botschaft betreffend Schlussbericht kommunales räumliches Leitbild KRL

Sehr geehrter Herr Parlamentspräsident

Sehr geehrte Parlamentarierinnen, sehr geehrte Parlamentarier

In vier Arbeitsschritten seit Ende 2019 und unter Einbezug der Bevölkerung ist das kommunale räumliche Leitbild (KRL) erarbeitet worden. Nun liegt der breit abgestützte Schlussbericht zur Kenntnisnahme durch das Parlament vor. Er legt die Leitlinien für eine qualitätsvolle Entwicklung fest, eröffnet Perspektiven und dient der Planungsbehörde als Orientierungsrahmen. Als grosse Gesamtschau ist das KRL die konzeptionelle Basis für die Nutzungsplanung.

Übergeordnete Vorgaben und Zielsetzung¹

Im Kanton Graubünden sind die Gemeinden gestützt auf das teilrevidierte Raumplanungsgesetz und die demzufolge überarbeiteten Kapitel 2 und 5 des kantonalen Richtplans angehalten, ihre strategische Ausrichtung der Siedlungsentwicklung für die nächste Planungsperiode sowie damit verbunden die zentralen Handlungen (Aufgaben, Projekte) in einem KRL festzuhalten. Auf der Basis u.a. des KRL haben die Gemeinden anschliessend ihre Ortsplanung zu überarbeiten.

Im KRL werden aufgrund der übergeordneten Vorgaben (u.a. teilrevidiertes Raumplanungsgesetz, teilrevidierter kantonaler Richtplan) prioritär die Siedlungsentwicklung nach innen, die Siedlungserneuerung und damit verbundene Handlungsfelder thematisiert.

Das KRL und der entsprechende Erarbeitungsprozess ermöglichen den Gemeinden

- › ihren Handlungsspielraum im Rahmen der Gegebenheiten bezüglich Landschaft, Besiedlung und Infrastruktur im Lichte der kantonalen und regionalen Rahmenbedingungen auszuloten,
- › ihre Ziele für die künftige Ausrichtung zu definieren,
- › ihre Vorstellungen bzw. ihre Zielbilder der angestrebten langfristigen räumlichen Entwicklung aufzuzeigen,
- › die Themen Siedlung, Freiraum/Landschaft und Verkehr konzeptionell abzustimmen,
- › die kulturhistorischen und räumlichen Qualitäten bestehender Siedlungen zu erfassen und zu sichern sowie deren Erneuerung und Ergänzung darzulegen und
- › mit dem entsprechenden Einbezug der relevanten Akteure eine breit abgestützte Grundlage für die anschliessende Nutzungsplanung zu erarbeiten.

Gesamtheitliche Bebauungs- und Entwicklungsstrategie, aber auch Diskussionsplattform

Als anfangs 2014 in der jungen Gemeinde die grosse Bevölkerungskonferenz mit der Auslegeordnung in verschiedenen Themenfeldern stattgefunden hat, war fast alles neu und ein Gefühl von Gemeinsamkeit noch weit entfernt. Insofern bilden die Erarbeitung des KRL und insbesondere die intensive

¹ Auszug aus der Wegleitung "Kommunales räumliches Leitbild", Amt für Raumentwicklung Graubünden, 2018.

Phase der Bevölkerungsmitwirkung im Herbst 2020 auch Teil des Lernprozesses, im neuen Raum Verbindendes, Besonderes und Neues zu entdecken. So gesehen ist das KRL auch eine Plattform der Begegnung und Diskussion, gemeinsam der neuen Grossgemeinde mit ihrer so weitreichenden wie vielfältigen Siedlungsgestalt ein Gesicht zu geben. Es ist eine Einladung und Chance, sich lustvoll mit dem eigenen Lebensraum auseinanderzusetzen und wertvolle Potenziale für die Zukunft zu schaffen. Statt gegen den Wind der Einschränkungen zu kämpfen, wollen wir die Segel in den Wind setzen und die vorhandenen Möglichkeiten nutzen. Dieser Geist soll durch das KRL der Gemeinde Ilanz/Glion wehen, weshalb drei Ziele im Zentrum stehen und den Aufbau des KRL kennzeichnen:

- Das KRL soll die reichen Facetten der 13 Siedlungsbilder sowie die identitätsstiftenden Elemente unserer Dörfer aufzeigen und damit unsere Freude an dieser Baukultur stärken (Analyse der Ortsbilder);
- Mit dem KRL sollen Perspektiven eröffnet und Impulse gegeben werden, wie künftige Ideen und heutige Bedürfnisse unter dem Aspekt einer qualitätsvollen Entwicklung nach innen und Erneuerung des Bestehenden umgesetzt werden können (Thesen in Form von Richtideen);
- Das KRL liefert Handlungsanleitungen, wie eine derartige Siedlungsentwicklung konkret umgesetzt werden kann. Sie richten sich an die Gemeinde, aber auch an interessierte Bauherrschaften und Grundeigentümer (Handlungsanweisungen).

Um dies zu erreichen, stand bei der Erarbeitung das konkret Fassbare im Fokus, nicht die abstrakte Theorie oder die allgemeingültige Regel. Das KRL soll verortet und konkret überprüft werden können, mit dem Risiko, dass die herausgeschälten Beispiele und Richtprojekte auch aufschrecken, provozieren oder anecken. Doch nur am Konkreten lässt sich die Wahrnehmung schärfen, lassen sich die Themen von der allgemeingültigen auf eine realitätsbezogene Ebene bringen und Massnahmen oder Handlungsanweisungen verbindlich diskutieren. Es liegt deshalb in der Natur der Sache, dass nicht alle Teile dieses Zukunftsbildes bei allen gleichermassen auf Anklang stossen. Dies haben auch die interessanten Gespräche und Diskussionen im Rahmen der breit angelegten Mitwirkung gezeigt. Dabei sind Reibungen und Irritationen ebenso aufgetreten, wie Wertschätzungen, neue Ideen und viel Energie, im Geist der bestehenden Qualitäten die Gemeinde weiter zu entwickeln.

Ablauf in vier Schritten

Baustein I	Beschaffung und Sichtung der Grundlagen, Aufarbeitung der statistischen Materialien, Erarbeitung Methodik, Definition Umfang und Zielsetzungen, Begehung, Augenschein, Aufnahmen (September 2019 bis Oktober 2019)
Baustein II	Konzept Siedlungs- und Bebauungsstrategie in Form von Aktionsplänen auf der Grundlage einer ortsbaulichen Untersuchung (November 2019 bis März 2020)
Baustein III	Erarbeitung der Richtprojekte und Ableitung der Erkenntnisse für Handlungsanleitungen, Erarbeitung Berichtsentwurf (April 2020 bis August 2020)
Baustein IV	Vorprüfung durch das Amt für Raumentwicklung Graubünden, Mitwirkung der Bevölkerung mit öffentlicher Informationsveranstaltung, Ausstellung, vier Ateliers und Mitwirkungseingaben, anschliessende Überarbeitung des Berichts (September 2020 bis März 2021)

Rechtliche Stellung und Genehmigungskompetenz KRL

Das KRL stellt ein Leitbild im Sinn von Art. 20 Abs. 4 des Kantonalen Raumplanungsgesetzes dar, welches nach kantonalem Recht keinen behördenverbindlichen Charakter hat. Entsprechend bestehen auch keine Rechtsmittel. Eine Behördenverbindlichkeit hätte erhebliche Auswirkungen auf alle mit

Planungsaufgaben betrauten Organe der Gemeinde. Denn der Grundsatz der Behördenverbindlichkeit bedeutet, dass auch das Gemeindeparlament und die Stimmberechtigten als Organe der Gemeinde daran gebunden wären. Da der Bezeichnung einer Planungsgrundlage, also beispielsweise des KRL, als behördenverbindlich eine grosse Bedeutung zukommt, wäre dies im Baugesetz zu erlassen.

Das KRL bildet indessen eine wesentliche Planungsgrundlage für die angestrebte räumliche Entwicklung und einen Orientierungsrahmen für die Planungsbehörde, die es zu berücksichtigen gilt. Eine rechts- und grundeigentümergebundene Umsetzung findet in der darauf beruhenden Ortsplanungsrevision statt. In diesem Verfahren finden wiederum die üblichen Mitwirkungsinstrumente und Rechtsmittel Anwendung.

In Art. 12 Abs. 2 resp. 4 des künftigen Baugesetzes der Gemeinde Ilanz/Glion ist für den Erlass und die Änderung des KRL das Gemeindeparlament zuständig. Das Baugesetz wurde am 9. Februar 2020 durch die Urnengemeinde angenommen. Derzeit läuft das Genehmigungsverfahren durch die Regierung. Entsprechend ist das Baugesetz noch nicht in Rechtskraft erwachsen und kann noch nicht angewendet werden. Dies geschieht erst durch die Genehmigung der Regierung. Da im Rahmen des Anhörungsverfahrens und der damit verbundenen dritten öffentlichen Auflage nochmals zahlreiche Punkte zu klären sind, dauert dieses Verfahren noch einige Zeit. Gleichzeitig liegt es im Interesse der Gemeinde, die Pflicht zur Umsetzung der Reduktion der zu grossen Bauzonen zeitnah umzusetzen, wozu das KRL zwingende Grundlage ist. Denn erst dann kann die 2018 erlassene Planungszone über die potenziellen Reduktionsflächen ausserhalb des weitgehend überbauten Gemeindegebiets aufgehoben werden.

Eine juristische Abklärung hat ergeben, dass die Zuständigkeit nach kantonalem und kommunalem Recht bis dahin beim Gemeindevorstand liegt. Das kantonale Recht schliesst eine Delegation aus, da die Voraussetzungen von Art. 37 Abs. 4 des kantonalen Gemeindegesetzes nicht erfüllt sind, wonach der Gemeindevorstand den Entscheid über eine ihm zustehende Kompetenz nur dann einem übergeordneten Organ delegieren kann, wenn sich dies aus objektiven Gründen und aufgrund einer ausserordentlichen Situation als unabdingbar erweist. Da zahlreiche Gemeinden in Graubünden – gestützt auf die Empfehlung des Amtes für Raumentwicklung und das Musterbaugesetz der Bündner Vereinigung für Raumentwicklung – die Zuständigkeit für den Erlass des KRL beim Vorstand vorsehen, liegen keine objektiven Gründe vor.

Aufgrund der Zuständigkeitsregelung im neuen Baugesetz und der generellen Aufsichtsfunktion des Gemeindeparlaments erachtet es der Gemeindevorstand gleichwohl als zweckmässig, das KRL dem Gemeindeparlament zur Kenntnisnahme zu unterbreiten.

Antrag

Aufgrund der vorangehenden Ausführungen stellt der Gemeindevorstand dem Gemeindeparlament folgenden Antrag:

- Kenntnisnahme des Kommunalen räumlichen Leitbilds KRL.