

Einleitung

Auftrag

Das Instrument des kantonalen Richtplans ist mit dem Bundesgesetz über die Raumplanung (SR 700; abgekürzt RPG) vom 22. Juni 1979 eingeführt worden. Mit der Revision des RPG – in Kraft seit Mai 2014 – wurde die Rolle des Richtplans im Bereich der Siedlungsentwicklung präzisiert und verstärkt.

Der kantonale Richtplan ist nach Art. 9 Abs. 3 RPG in der Regel alle zehn Jahre gesamthaft zu überprüfen und nötigenfalls anzupassen. Der erste Richtplan wurde am 27. September 1989 vom Grossen Rat erlassen und am 16. Oktober 1990 durch den Bundesrat genehmigt (Richtplan 87). Eine erste Gesamtüberarbeitung wurde am 23. April 2002 von der Regierung erlassen und vom Bundesrat am 15. Januar 2003 genehmigt (Richtplan 01). Aktuell befindet sich der Richtplan des Kantons St.Gallen in seiner zweiten Gesamtüberarbeitung.

Nach Art. 8 RPG zeigt der Richtplan mindestens:

- a. wie der Kanton sich räumlich entwickeln soll;
- b. wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung aufeinander abgestimmt werden;
- c. in welcher zeitlichen Folge und mit welchen Mitteln vorgesehen ist, die Aufgaben zu erfüllen.

Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt bedürfen einer Grundlage im Richtplan.

Die raumwirksamen Aufgaben des Bundes und der Nachbarkantone müssen sachgerecht berücksichtigt werden (Art. 11 RPG). Der kantonale Richtplan ist für die Behörden der Gemeinden, des Kantons und des Bundes verbindlich (Art. 9 RPG). Der Richtplan wird durch die Regierung erlassen (Art. 4 des Planungs- und Baugesetzes, sGS 731.1; abgekürzt PBG) und durch den Bundesrat genehmigt (Art. 11 RPG).

Richtplan als Führungs- und Koordinationsinstrument

Der Richtplan ist das Führungs- und Koordinationsinstrument der Regierung in der Raumplanung. Mit dem Richtplan werden Leitplanken für die räumliche Entwicklung des Kantons St.Gallen gesetzt und die zur Verwirklichung der angestrebten räumlichen Ordnung erforderlichen Tätigkeiten festgelegt.

Der Richtplan ist somit Richtschnur und Orientierungsrahmen für die weiterführende Planung (Nutzungsplanung, Sachbereichsplanung, Objektplanung) sowie für die Bewilligung und Verwirklichung von Vorhaben. Mit dem Richtplan werden ausgehend vom heutigen Zustand (Ausgangslage) die Zukunftsoptionen und Chancen der angestrebten Entwicklung aufgezeigt. Der Richtplan bündelt Sach- und Einzelfallentscheide auf die gemeinsam angestrebte räumliche Entwicklung.

Es gelten die Vorgaben der eidgenössischen und kantonalen Gesetzgebung. Der Richtplan bringt keine neuen Regulierungen. Die zentrale Frage ist, ob wir mehr politische Leitplanken bzw. Vorgaben oder mehr Einzelfallentscheide durch die Verwaltung wollen. Fehlt ein Richtplan, muss jedes konkrete Vorhaben einzeln unter sämtlichen räumlichen Aspekten geprüft werden; man kann nicht auf ein planerisches Grundlagenwerk zurückgreifen, das die Fragen der übergeordneten Koordination in behördenverbindlicher Form beantwortet. Für die Regierung ist der Richtplan damit ein Instrument der zielorientierten Führung. In der Verwaltung fördert er die zielgerichtete Zusammenarbeit.

Für die Bevölkerung ist der Richtplan eine Orientierungshilfe; er zeigt, welche Ziele die Regierung in der räumlichen Entwicklung des Kantons verfolgt. Der Richtplan schafft damit auch jene Transparenz und längerfristige Sicherheit, welche raumbeeinflussende Akteure und Investoren für die Vorbereitung ihrer Vorhaben benötigen.

Damit der Richtplan diese Aufgaben wahrnehmen kann, muss er folgende Anforderungen erfüllen:

- Der Richtplan trägt aktiv und innovativ zu einer nachhaltigen Entwicklung des Kantons St.Gallen bei, insbesondere als wirtschaftlich attraktiver Standort und als nachhaltig gesunder Lebensraum.
- Der Richtplan äussert sich zu räumlichen Fragestellungen, deren Lösung im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung Vorrang zukommt, und er zeigt auf, wann und wie weniger dringliche Fragen angegangen werden.
- Der Richtplan legt das Schwergewicht auf die Abstimmung von kantonalen und grenzüberschreitend raumwirksamen Tätigkeiten des Kantons, der Nachbarn sowie des Bundes.
- Der Richtplan schafft einen langfristig verlässlichen Orientierungsrahmen für raumwirksame Entscheide, und er sorgt dafür, dass nachfolgende Einzelfallentscheide berechenbar sind.

Aufbau des Richtplans

Der St.Galler Richtplan setzt sich zusammen aus Raumkonzept, Richtplantext und Richtplankarte. Sie ergänzen sich gegenseitig und bilden zusammen den Richtplan.

Raumkonzept

Das Raumkonzept des Kantons St.Gallen zeigt eine Gesamtschau der künftigen räumlichen Ordnung des Kantons und dient als strategische Orientierungshilfe bei der Koordination der raumwirksamen Tätigkeiten wie der Gestaltung von Siedlungen, der Planung von Verkehrs- und Energieinfrastrukturen oder der Gestaltung von Landschaften. Es fördert die Zusammenarbeit über räumliche, sektorielle und institutionelle Grenzen hinweg. Das Raumkonzept ist behördenverbindlich.

- Richtplantext
- Der Richtplantext wird in einzelnen, thematisch geordneten Koordinationsblättern dargestellt. Jedes Koordinationsblatt umfasst eine Beschreibung und einen Beschluss. Der Beschluss ist behördenverbindlich und umfasst richtungweisende Festlegungen und Abstimmungsanweisungen. Diese zwei Arten von Richtplanbeschlüssen haben unterschiedliche Funktionen:
- Richtungsweisende Festlegungen bilden die Leitplanken für die räumliche Entwicklung insgesamt sowie für die zielgerichtete räumliche Abstimmung bedeutender Einzelvorhaben (Planungsgrundsätze).
 - Abstimmungsanweisungen wenden sich an Folgeplanungen und Realisierungsvorbereitungen. Sie legen das konkrete weitere Vorgehen der Planung und Abstimmung fest. Dabei werden die Planungsaufgaben, der Stand der Planung, die wichtigsten Grundlagen, die weiteren Schritte mit Zeitplan, die massgeblichen Verfahren, die an der weiteren Abstimmung zu beteiligenden Behörden sowie die für die weitere Koordination federführende Stelle bezeichnet.
- Verfasst und nachgeführt werden die Koordinationsblätter von den für den entsprechenden Sachbereich zuständigen Stellen der Staatsverwaltung. In den Koordinationsblättern sind die zuständigen Stellen definiert.
- Richtplankarte
- Die Richtplankarte enthält:
- Ausgangslage: für das Verständnis der Richtplaninhalte notwendige Grundlagen;
 - Richtplaninhalt: kartografisch darstellbare Richtplanbeschlüsse.
- Gliederung
- Der Richtplan ist thematisch geordnet und behandelt die folgenden Bereiche:
- Raumentwicklungsstrategie: Raumkonzept und Koordinationsblätter zu den Themen Regionen und funktionale Räume sowie Monitoring und Controlling.
 - Siedlung: Koordinationsblätter zu den Themen Siedlungs- und Nutzungsstruktur, Wirtschaft im Siedlungsraum, Siedlungsqualität, Siedlungsausstattung sowie (Klein-)Siedlungen ausserhalb Baugebiet.
 - Natur und Landschaft: Koordinationsblätter zu den Themen Landwirtschaft, Wald, Landschaften und Lebensräume, natürliche Lebensgrundlagen sowie touristische Anlagen.
 - Verkehr: Koordinationsblätter zu den Themen Gesamtverkehr und Agglomerationsprogramme, motorisierter Verkehr und Fuss- und Veloverkehr, öffentlicher Verkehr sowie Luftverkehr.
 - Versorgung und Entsorgung: Koordinationsblätter zu den Themen Energie- und Kommunikationsanlagen, Wasser, Materialabbau, Abfallentsorgung sowie Militär.
 - Richtplankarte.
- Der Richtplan stützt sich auf Grundlagen. Diese werden je Sachbereich in den Koordinationsblättern genannt und darauf verwiesen.

Wirkung des Richtplans

Der Richtplan ist für die Behörden verbindlich. Entsprechend dem Problemlösungsstand sind die behördenverbindlichen Richtplanbeschlüsse in Bestimmtheit und Rechtswirkung abgestuft. Bei einigen Planungen oder Vorhaben gelingt es, das Entscheidungsverfahren im Rahmen dieses Richtplanverfahrens abzuschliessen, in anderen Bereichen werden Aufträge zur Weiterbearbeitung erteilt oder es kann auf künftige Vorhaben hingewiesen werden. Die behördenverbindlichen Richtplanbeschlüsse werden entsprechend dem Problemlösungsstand in folgende Abstimmungskategorien (Art. 5 Abs. 2 der Raumplanungsverordnung, SR 700.1; abgekürzt RPV) eingeteilt:

Festsetzungen

Festsetzungen zeigen auf, wie raumwirksame Tätigkeiten aufeinander abgestimmt sind. Planungen oder Vorhaben sind räumlich abgestimmt. Damit ist noch nicht entschieden, ob, von wem und wie das Vorhaben verwirklicht werden kann. Diese Entscheide sind dem entsprechenden Planerlass, dem Konzessions- oder Bewilligungsverfahren oder der Finanzierungsvorlage vorbehalten.

Zwischenergebnisse

Zwischenergebnisse zeigen auf, welche raumwirksamen Tätigkeiten noch nicht aufeinander abgestimmt sind und was vorzukehren ist, um eine zeitgerechte Abstimmung zu erreichen. Die zuständige Behörde erhält einen Auftrag zur weiteren Problemlösung.

Vororientierungen

Vororientierungen zeigen auf, welche raumwirksamen Tätigkeiten sich noch nicht in dem für die Abstimmung erforderlichen Mass umschreiben lassen, aber erhebliche Auswirkungen auf die Nutzung des Bodens haben können. Sie weisen auf Vorhaben oder Planungen hin, die noch räumlich unbestimmt oder erst langfristig zur Verwirklichung vorgesehen sind. Diese Vorhaben und Planungen sind entsprechend ihrem Planungsstand bei raumwirksamen Entscheiden zu berücksichtigen.

Der Richtplan beschränkt sich auf Inhalte und Beschlüsse, die zur Erfüllung von übergeordneten Planungsaufgaben notwendig sind. Er kann in der Regel allgemein gehalten werden, weil die nachfolgende Nutzungsplanung der Gemeinde oder die Sachbereichs- und Objektplanung die Vorhaben räumlich konkretisiert und festlegt. Mit seinen Festlegungen lässt der Richtplan den nachstehenden Planungsbehörden somit bewusst einen Entscheidungsspielraum.

Anpassung und Nachführung

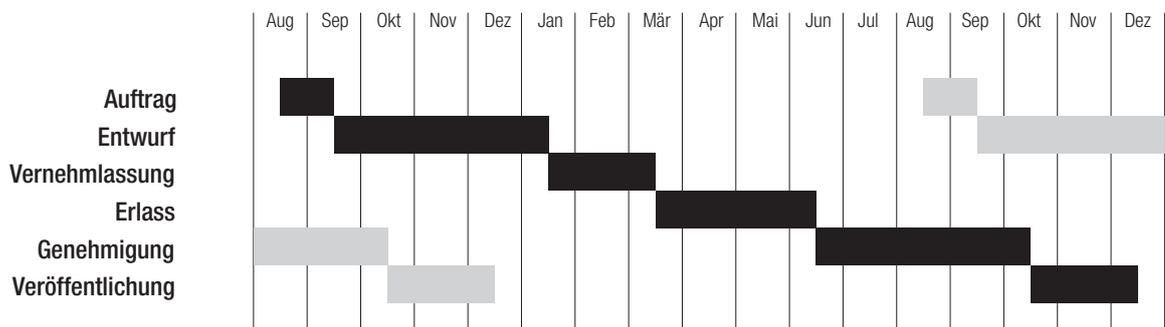
Der St.Galler Richtplan ist als dynamisches und entwicklungsfähiges Führungs- und Koordinationsinstrument konzipiert. Die strategische Ebene legt aber langfristig die Leitplanken für die räumliche Entwicklung des Kantons St.Gallen fest. Sie soll Bestand haben und nur bei Bedarf angepasst werden. Auf der operativen Ebene, bei den Abstimmungsanweisungen, unterliegt der Richtplan hingegen einer laufenden Anpassung und dauernden Bewirtschaftung.

Dabei werden zwei Arten von laufenden Änderungen des Richtplans unterschieden:

- Anpassungen: Richtungsweisende Festlegungen oder Abstimmungsanweisungen sind zu ändern, fallen weg oder kommen neu hinzu. Anpassungen durchlaufen das vorgeschriebene Erlass- und Genehmigungsverfahren.
- Fortschreibungen: Der Inhalt des Richtplans wird im Rahmen seiner Anweisungen fortgeschrieben. Es wird der jeweilige Stand des Vollzugs der Abstimmungsanweisungen nachgeführt. Das Erlass- und Genehmigungsverfahren wird nicht durchgeführt, Fortschreibungen erfolgen formlos.

Zur Bündelung der Verfahren werden Anpassungen des Richtplans nicht einzeln, sondern gebündelt und periodisch (in der Regel jährlich) vorgenommen. Im Sinne eines Taktfahrplans wird ein Standardablauf festgelegt, welcher für jede Anpassung zur gleichen Zeit die gleichen Verfahrensschritte vorsieht:

- Auftrag: Änderungsbedarf ermitteln sowie Gegenstand der Anpassung und Nachführung festlegen (Änderungspaket).
- Entwurf: Entwurf ausarbeiten und zur Vernehmlassung freigeben.
- Vernehmlassung: Anhörung der Gemeinden, der Regionen und der Behörden der Nachbarkantone, des benachbarten Auslandes sowie des Bundes (Vorprüfung) und Mitwirkung der Bevölkerung (einschliesslich Verbände und Organisationen).
- Erlass: Vernehmlassung auswerten, Entwurf bereinigen und Erlass durch die Regierung.
- Genehmigung durch den Bundesrat.
- Veröffentlichung.



Mit der periodischen Anpassung kann zugleich über die Richtplanfortschreibung orientiert werden. Damit werden Anpassung und Nachführung zusammengefasst und in einem vorhersehbaren, berechenbaren und in den Rhythmus der Regierungstätigkeit eingebundenen Ablauf vorgenommen, an dem sich alle Beteiligten ausrichten können.

Es ist denkbar, dass in dringlichen und unaufschiebbaren Fällen – ähnlich wie bei Nachtragskrediten – ein besonderes und verkürztes Verfahren durchgeführt wird. Dies ist aber nur in Ausnahmefällen erforderlich.

Bei Anpassungen geht es unter anderem darum, rasch und flexibel auf Neues bzw. Aktuelles reagieren zu können. Damit Anpassungen des Richtplans kein Hindernis für die Verwirklichung von Projekten sind, muss der Ablauf möglichst schnell erfolgen. Der dargelegte ehrgeizige, d.h. knapp kalkulierte Fahrplan kann indessen nur eingehalten werden, wenn folgende Voraussetzungen gegeben sind:

- Die Erarbeitung der erforderlichen Grundlagen ist bei der Schnürung des Änderungs pakets abgeschlossen; im Arbeitsschritt Entwurf müssen nur noch die Ergebnisse der Grundlagenarbeiten für den Richtplan aufbereitet werden.
- Ergebnisse der Raumbesichtigung werden regelmässig auf den Beginn der periodischen Anpassung vorgelegt.

Eine Gesamtüberarbeitung umfasst grundsätzlich die gleichen Verfahrensschritte wie eine Anpassung. Sie dauert aber länger als eine Anpassung, weil zusätzlich eine Konzeptgruppe mitwirkt (neues Projekt), zusätzliche Tätigkeiten mit der Konzeptgruppe dazu kommen, die Regierung das Konzept der Gesamtüberarbeitung festlegt, das Raumkonzept Kanton St.Gallen überprüft wird und verschiedene Tätigkeiten länger dauern. Erheblich mehr Zeit eingeräumt wird dem Arbeitsschritt Entwurf, welcher bei der Gesamtüberarbeitung auch die Erarbeitung der erforderlichen Grundlagen umfasst. Zudem wird die Frist für die Vernehmlassung verdoppelt.