

Einleitung

Auftrag

Am 27. September 1989 erliess der Grosse Rat den ersten Richtplan des Kantons St.Gallen. Mit dem Genehmigungsbeschluss des Bundesrates vom 16. Oktober 1990 wurde dieser Richtplan – Richtplan 1987 genannt – für die Behörden von Gemeinden, Kanton und Bund verbindlich.

Der kantonale Richtplan ist nach Art. 9 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700; abgekürzt RPG) in der Regel alle zehn Jahre gesamthaft zu überprüfen und nötigenfalls anzupassen. Für den Erlass des Richtplans ist aufgrund des III. Nachtragsgesetzes zum Baugesetz vom 21. Februar 1996 nicht mehr der Grosse Rat, sondern die Regierung zuständig (Art. 43 Abs. 1 des Baugesetzes, sGS 731.1; abgekürzt BauG).

Der Erlass des Richtplans ist ein Regierungsgeschäft. Die Erstellung des Richtplans erfolgt somit nach dem RAVE-Verfahren (RAVE = Regierungsabläufe verbessern; siehe dazu AB 1998, 9 ff.).

Nach Art. 8 RPG zeigt der Richtplan mindestens:

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

Dieser Auftrag wird verdeutlicht in Art. 5 Abs. 1 der Verordnung über die Raumplanung (SR 700.1; abgekürzt RPV): «Der Richtplan zeigt die im Hinblick auf die anzustrebende räumliche Entwicklung wesentlichen Ergebnisse der Planung im Kanton und der Zusammenarbeit mit Bund, Nachbarkantonen und benachbartem Ausland; er bestimmt die Richtung der weiteren Planung und Zusammenarbeit, insbesondere mit Vorgaben für die Zuweisung der Bodennutzungen und für die Koordination der einzelnen Sachbereiche, und bezeichnet die dafür erforderlichen Schritte.»

Richtplan als Führungsinstrument

Der Richtplan ist das Führungsinstrument 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 Richtschnur und Orientierungsrahmen für die weiterführende Planung (Nutzungsplanung, Sachbereichsplanung, Objektplanung) sowie für die Bewil-

ligung und Verwirklichung von Vorhaben. Mit dem Richtplan werden ausgehend vom heutigen Zustand (Ausgangslage) die Zukunftsoptionen und Chancen der angestrebten Entwicklung aufgezeigt. Der Richtplan verleiht keine neuen Kompetenzen. Er bündelt lediglich die ohnehin anfallenden Sach- und Einzelfallentscheide auf die gemeinsam angestrebte räumliche Entwicklung.

Der Richtplan bringt auch keine neuen Regulierungen. Die zentrale Frage ist, ob wir mehr politische Leitplanken bzw. Vorgaben oder mehr Einzelfallentscheide durch die Verwaltung wollen. Die Vorgaben der eidgenössischen und kantonalen Gesetzgebung bestehen ohnehin. Sie können von der Regierung mit dem Richtplan im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung konkretisiert werden. 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.

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, insbesondere als wirtschaftlich attraktiver Standort und als nachhaltig gesunder Lebensraum, bei.
- 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.

Ein Führungsinstrument ruft nach einer Erfolgskontrolle. Deshalb wird parallel zum Richtplan das Controlling-Konzept für den Richtplan festgelegt. Das Instrument für das Controlling ist die Raumbewertung.

Aufbau des Richtplans

Die Ergebnisse der Richtplanung setzen sich zusammen aus

- Richtplantext
- Richtplankarte
- Erläuterungen

Richtplantext

Der behördenverbindliche Richtplantext ist in den Beschlüssen der Koordinationsblätter festgehalten; er 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 die raumwirksame Tätigkeit bzw. den entsprechenden Sachbereich zuständigen Stellen der Staatsverwaltung.

Richtplankarte

Die Richtplankarte weist drei Ebenen auf:

- Basiskarte: Landeskarte 1:100 000, vergrössert auf 1:70 000
- Ausgangslage: für das Verständnis der Richtplaninhalte notwendige Grundlagen
- Richtplaninhalt: kartografisch darstellbare Richtplanbeschlüsse

Der Richtplan besteht aus Karte und Text, die durch wechselseitige Verweise miteinander verbunden sind. Weder Karte noch Text sind für sich allein gültig. Sie ergänzen sich gegenseitig und bilden zusammen den Richtplan.

Erläuterungen

Der Richtplan muss sich auf Grundlagen stützen. Diese bestehen aus Planungen über die einzelnen Sachbereiche und aus Grundzügen der anzustrebenden räumlichen Entwicklung. In den Erläuterungen werden die Grundlagen in geraffter Form dargelegt, soweit dies zum Verständnis des Richtplans nötig ist.

Die Erläuterungen zu den sachbereichbezogenen Grundlagen sind in den Beschreibungen der Koordinationsblätter zu finden.

Die Einleitungen zu den Sachbereichen geben Auskunft über Themenbereiche, die noch in Arbeit sind oder die erst für die Aufnahme in den Richtplan bearbeitet werden, wenn ein hinlänglich konkreter Abstimmungsbedarf zu erkennen ist.

Ebenfalls zu den Erläuterungen zählen die Grundzüge der räumlichen Entwicklung; diese sind in einem besonderen Abschnitt dargestellt. Die Grundzüge der anzustrebenden räumlichen Entwicklung entwerfen eine Gesamtschau der künftigen räumlichen Ordnung im Kanton. Sie sind nicht Gegenstand, aber Voraussetzung für den Richtplan. Die Grundzüge bilden die Leitplanken für die richtungweisenden Festlegungen und für die Abstimmungsanweisungen des Richtplans. Fehlen sie, so kann der Richtplan die ihm zugedachte Lenkungsaufgabe nicht erfüllen. Die Grundzüge der räumlichen Entwicklung werden von der Regierung daher als Leitlinien der st.gallischen Raumordnungspolitik bezeichnet, an denen sich die Behörden bei ihren raumwirksamen Tätigkeiten orientieren sollen.

Wirkung

Der Richtplan ist für die Behörden verbindlich (Art. 9 Abs. 1 RPG). 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 RPV) eingeteilt:

- a. *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.
- b. *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.
- c. *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 bedarf der Genehmigung des Bundesrates (Art. 11 RPG).

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

Ein Richtplan verliert den Bezug zur Wirklichkeit, wenn er nicht regelmässig überprüft und nötigenfalls überarbeitet wird. Art. 9 RPG sieht vor, dass der Richtplan teilweise angepasst wird, wenn

- sich die Verhältnisse geändert haben,
- sich neue Aufgaben stellen oder
- eine gesamthaft bessere Lösung möglich ist.

Eine gesamthafte Überprüfung und nötigenfalls Überarbeitung (im folgenden: Gesamtüberarbeitung) erfolgt in der Regel alle zehn Jahre. Eine Gesamtüberarbeitung umfasst auch eine Überprüfung der Grundlagen, namentlich der Grundzüge der räumlichen Entwicklung.

Der Richtplan ist als dynamisches und entwicklungsfähiges Führungsinstrument konzipiert. Auf der strategischen Ebene legt er die langfristige Ausrichtung der kantonalen Raumordnungspolitik fest; diese Leitplanken für die räumliche Entwicklung des Kantons St.Gallen sollen langfristig Bestand haben und nur bei Bedarf angepasst werden. Auf der operativen Ebene, bei den Abstimmungsanweisungen, unterliegt er hingegen einer laufenden Anpassung und dauernden Bewirtschaftung. Der Richtplan verstaubt nicht in einer Schublade, sondern wird laufend erneuert und den veränderten Verhältnissen angepasst.

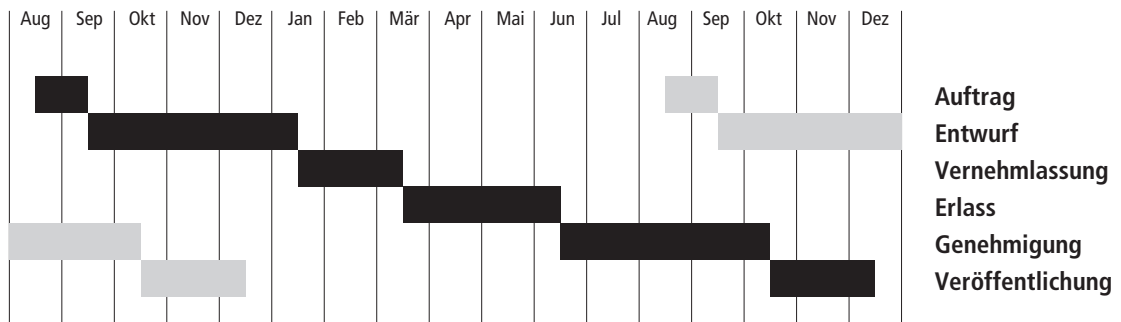
Dabei werden zwei Arten von laufenden Änderungen des Richtplans unterschieden:

- Anpassungen: Richtungsweisende Festlegungen oder Abstimmungsanweisungen sind zu ändern, fallen weg oder kommen neu hinzu.
- Nachführungen: Der Inhalt des Richtplans wird im Rahmen seiner Anweisungen fortgeschrieben. Es wird der jeweilige Stand des Vollzugs der Abstimmungsanweisungen nachgeführt.

Anpassungen durchlaufen das vorgeschriebene Erlass- und Genehmigungsverfahren. Bei Nachführungen ist dies nicht erforderlich; sie erfolgen formlos.

Zur Bündelung der Verfahren werden Anpassungen des Richtplans nicht einzeln, sondern gebündelt und periodisch 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 Regionalplanungsgruppen 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 periodisch 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. Ein Führungsinstrument der Regierung braucht einen fixen Fahrplan. Erstmals in Angriff genommen wird eine Anpassung nach den Sommerferien 2002.

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

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 Änderungspaketes abgeschlossen; im Arbeitsschritt Entwurf müssen nur noch die Ergebnisse der Grundlagen-Arbeiten für den Richtplan aufbereitet werden.
- Ergebnisse der Raubeobachtung werden regelmässig auf den Beginn der periodischen Anpassung vorgelegt.
- Die Übersicht SG, eine Übersicht der raumplanerisch relevanten kantonalen Grundlagen und Vorhaben, wird laufend nachgeführt.
- Die Form Richtplan macht Änderungen leicht möglich.
- Gegenüber dem RAVE-Verfahren werden Vereinfachungen vorgenommen. Keine Vereinfachungen erfolgen hingegen bei Gesamtüberarbeitungen; diese laufen nach dem RAVE-Verfahren ab.

Eine Gesamtüberarbeitung umfasst grundsätzlich die gleichen Verfahrensschritte wie eine Anpassung. Sie dauert aber zwei Jahre 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, die Grundzüge der räumlichen Entwicklung überprüft werden 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. Der Start für eine Gesamtüberarbeitung erfolgt Anfang Jahr.