Regionen und funktionale Räume

BESCHREIBUNG

Ausgangslage

Die Regionalplanung war in den Art. 35 ff. im alten Baugesetz vom 6. Juni 1972 in der Fassung vor Vollzugsbeginn des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) verankert. Die Regionalpläne haben sich in der Praxis nicht zuletzt aufgrund der fehlenden entsprechenden regionalen Staatsstrukturen wenig bewährt. Auf dieses Planungsinstrument wird deshalb im neuen Planungs- und Baugesetz verzichtet. Der Wegfall des bisherigen regionalen Planungsinstrumentes bedeutet keinesfalls, dass die Regionalplanung künftig geschwächt werden soll. Im Gegenteil: Das PBG zielt in Übereinstimmung mit dem Bundesgesetz über die Raumplanung (SR 700; abgekürzt RPG) darauf ab, das Denken und Planen in funktionalen Räumen zu stärken und die Abstimmung des lokalen und regionalen Handelns weiter zu verbessern. Dementsprechend fliessen die zentralen Ergebnisse der regionalen und funktionalen Planungsarbeiten künftig direkt in den behördenverbindlichen kantonalen Richtplan ein. Die lediglich wegleitenden Regelungen werden abgestimmt in die entsprechenden kommunalen Richtpläne eingefügt.

Konkret sind die Kantone gemäss Art. 6 Abs. 4 RPG verpflichtet, im Rahmen der Erarbeitung der Grundlagen für die kantonale Richtplanung insbesondere auch regionale Entwicklungskonzepte und Pläne zu berücksichtigen. Art. 15 Abs. 3 RPG verlangt zudem, dass die Lage und Grösse der Bauzonen über die Gemeindegrenzen hinaus abzustimmen sind. Das Agglomerationsprogramm als Instrument zur Abstimmung von Siedlung und Verkehr in einem funktionalen Raum wird bundesrechtlich im Gesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe (Art. 17c MinVG) sowie kantonalrechtlich in Art. 3 PBG ausdrücklich geregelt. Gestützt darauf kann der Kanton im kantonalen Richtplan insbesondere die Umsetzung von Massnahmen aus den Agglomerationsprogrammen behördenverbindlich regeln. Ansonsten dient der kantonale Richtplan auch der Wahrung von wesentlichen regionalen Interessen (Art. 4 PBG). Über Art. 5 Abs. 2 PBG werden die Gemeinden zur regionalen Koordination angewiesen.

Planung in funktionalen Räumen

Nicht nur aufgrund der gesetzlichen Vorgaben, sondern aufgrund der Tatsache, dass sich diverse – auch raumrelevante – Fragestellungen heute schon nicht mehr alleine kommunal beantworten lassen, kommt dem Denken und Handeln unabhängig von institutionellen Grenzen eine zentrale Bedeutung zu.

Gesamtkantonale Herausforderungen

Die regionale Vielfalt der Siedlungsstrukturen und das Wechselspiel zwischen Siedlung, Kultur- und Naturlandschaften prägt den Kanton St.Gallen. Um dies zu erhalten und zu verhindern, dass Disparität zwischen Stadt und Land

wächst, müssen sich die verschiedenen Räume entsprechend ihren spezifischen Potenzialen und Funktionen entwickeln können. Da die Herausforderungen und Verflechtungen je nach Problemstellung unterschiedlich sein können, bedarf es einer hinreichenden Flexibilität und Variabilität bezüglich der Handlungsperimeter und der Beteiligten («flexible Geometrien»).

Der Kanton St.Gallen beteiligt sich insgesamt an fünf Agglomerationsprogrammen (vgl. Koordinationsblatt R22 Agglomerationsprogramme). Drei weisen einen interkantonalen und zwei einen internationalen Perimeter auf. Federführend in der Erarbeitung der Programme sind die jeweiligen Trägerschaften. Sie entwickeln die Agglomerationsprogramme in enger Abstimmung mit den Gemeinden, den beteiligten Kantonen und dem benachbarten Ausland weiter.

Auch die Interessen anderer funktionaler Räume (z. B. ländlicher Raum oder touristische Hauptgebiete) können über regionale Planungen erfasst und die Interessen in die kantonale Planung eingebracht werden (Art. 2 PBG). Der ländliche Raum im Kanton St.Gallen umfasst insbesondere die Raumtypen Naturlandschaft sowie Kultur- und Agrarlandschaft. Wie im Raumkonzept (Koordinationsblatt R11) beschrieben, zeigt die Region Toggenburg die Abfolge der drei Raumtypen Naturlandschaft – Kultur- / Agrarlandschaft – Landschaft mit kompakten Siedlungen auf.

In der Botschaft zum Planungs- und Baugesetz wird ausgeführt, «dass die Ausgestaltung der Regionalplanung» zweckmässigerweise im kantonalen Richtplan und nicht im Gesetz erfolgt. Insbesondere die Organisation der Regionalentwicklung und die Abstimmung mit der kantonalen Planung sind im kantonalen Richtplan zu regeln. Der kantonale Richtplan wird dementsprechend um einen Regionalteil ergänzt.

Dokumentation

- Grundlagenbericht Gesamtüberarbeitung Richtplan, Teil Siedlung, Kapitel 13, 7. Dezember 2016
- Gesamtüberarbeitung Richtplan, Teil Mobilität, Grundlagen und Erläuterungen (Teil 1), 7. Juni 2022

BESCHLUSS

Regionen

Als Regionen im Sinn des kantonalen Richtplans gelten Gruppen von Gemeinden, welche sich unter einer gemeinsamen Trägerschaft zusammenschliessen, um insbesondere raumrelevante Fragestellungen bzw. Entwicklungsprojekte oder vom Kanton delegierte Aufgaben gemeinsam zu bearbeiten und einer koordinierten Lösung zuzuführen. Die Gemeinden können sich dabei auch interkantonal zusammenschliessen oder mit Gemeinden des grenznahen Auslands kooperieren.

Regionen im vorstehenden Sinne sind insbesondere:

- Regionen im Sinn der neuen Regionalpolitik (NRP);
- Region Sarganserland – Werdenberg;
- Region Toggenburg;
- Region Zürichsee-Linth;
- Regio Wil (SG – TG);
- Regio Appenzell AR – St.Gallen – Bodensee (AR – SG – TG);
- Region St.Galler Rheintal;
- Agglomerationen des Kantons St.Gallen.

Organisation und Finanzierung

Die Gemeinden sind bezüglich der Organisation der Zusammenarbeit bzw. der Trägerschaft frei. Die Regionen finanzieren sich im Grundsatz selber.
Soweit die Regionen Aufgaben und Entwicklungsprojekte wahrnehmen, die auch im Interesse des Kantons liegen bzw. aus einem anderen Rechtstitel (z.B. der Neuen Regionalpolitik) Bundes- oder Kantonsbeiträge beanspruchen, ist der Leistungsumfang, die Finanzierung sowie die Mitwirkung des Kantons und das Controlling in einer Leistungsvereinbarung oder projektbezogen zu regeln. Der Kanton beteiligt sich im Rahmen des kantonalen Interesses angemessen an den Kosten.

Erfordert die Erarbeitung eines regionalen Entwicklungsprojektes, insbesondere bezüglich Koordination, Nutzung von Synergien und Potenzialen und dergleichen, das Mitwirken einer politischen Gemeinde, so ist die Gemeinde grundsätzlich zur Mitwirkung verpflichtet. Können sich die Regionsgemeinden nicht auf den Beitritt aller verständigen, kann der Kanton als Vermittler angerufen werden. Ist dem Vermittlungsversuch kein Erfolg beschieden, kann der Kanton gegen eine nicht kooperative Gemeinde im Bereich der Raumordnung Sanktionen ergreifen (z.B. Rückbehalt von Beiträgen an raumrelevante Aufgaben, Genehmigungsvorbehalte in ortsplanerischen Fragestellungen, Sistierung von Projekten o.ä.).

Koordinationsstand	Festsetzung
Federführung	Gemeinden, Regionen
Beteiligte	Amt für Raumentwicklung und Geoinformation, Amt für Wirtschaft und Arbeit, Amt für öffentlichen Verkehr, Tiefbauamt

Regionale Planungen und Entwicklungsprojekte

Die Gemeinden können zur Regelung der überkommunalen räumlichen Entwicklung bzw. von raumrelevanten, überkommunalen Fragestellungen regionale Konzepte oder Programme sowie anderweitige Planungen und Projekte erarbeiten und darin die für die Umsetzung notwendigen Massnahmen und Fristen festlegen. Analog zu den Agglomerationsprogrammen ist die partnerschaftliche sowie grenz- und bereichsübergreifende Zusammenarbeit auch im ländlichen Raum eine wichtige Voraussetzung, um die Potenziale nutzen und

die Qualitäten erhalten zu können. Entsprechende regionale Initiativen – im urbanen sowie im ländlichen Raum – liegen im kantonalen Interesse.

Der Erlass des behördenverbindlichen kantonalen Richtplans erfolgt in Zusammenarbeit mit den Gemeinden und Regionen (Art. 4 PBG). Die zentralen Ergebnisse der regionalen und funktionalen Planungsarbeiten der Gemeinden werden dem zuständigen kantonalen Departement zur Aufnahme in den behördenverbindlichen kantonalen Richtplan beantragt. Die lediglich wegleitenden Regelungen fügen die Gemeinden abgestimmt untereinander in ihre entsprechenden kommunalen Richtpläne ein.

Die Kantonsplanung bezweckt die Wahrung kantonaler und wesentlicher regionaler Interessen (Art. 2 PBG). Anträge der Gemeinden und Regionen sollen in den Richtplan aufgenommen werden, sofern sie von mindestens regionaler Bedeutung sind, diesen keine anderweitigen ebenso gewichtigen Interessen entgegenstehen und die gesetzlichen Grundlagen eingehalten sind. Kann unter den Regionsgemeinden zu einzelnen nicht wesentlichen regionalen Interessen keine Einstimmigkeit erreicht werden, kann der Kanton als Vermittler angerufen werden. Kann auf gütlichem Wege keine Einigung erzielt werden, so kann der Kanton unter Würdigung der wesentlichen regionalen und kantonalen Interessen die zur Umsetzung notwendigen Massnahmen im kantonalen Richtplan für alle Gemeinden behördenverbindlich festsetzen.

Koordinationsstand	Festsetzung
Federführung	Gemeinden, Regionen
Beteiligte	Amt für Raumentwicklung und Geoinformation, Amt für Wirtschaft und Arbeit, Amt für öffentlichen Verkehr, Tiefbauamt

Delegation der Gemeinden

Die Gemeinden können der Region kommunale Aufgaben delegieren bzw. die Region kann die Gemeinden bei der Erfüllung der kommunalen Aufgaben unterstützen. Dies erfolgt zweckmässigerweise insbesondere in folgenden Bereichen:

- Regionale Koordination und Abstimmung der kommunalen Gemeindeentwicklungen (kommunale Richtplanung, Nutzungsplanungen);
- Regionale Siedlungskonzeption / Strategie zur Siedlungsentwicklung nach innen;
- Bezeichnung von siedlungsgliedernden Freiräumen und langfristigen Siedlungsbegrenzungslinien.

Delegation des Kantons

Der Kanton kann den Regionen im Rahmen von Leistungsvereinbarungen, gestützt auf den kantonalen Richtplan, weitere Aufgaben zuweisen.

Koordinationsstand	Festsetzung
Federführung	Gemeinden, Regionen
Beteiligte	Amt für Raumentwicklung und Geoinformation, Amt für Wirtschaft und Arbeit, Amt für öffentlichen Verkehr, Tiefbauamt
Erlassen	von der Regierung am 17. Januar 2017 und 21. Juni 2022
Genehmigt	vom Bundesrat am 1. November 2017 und 15. Februar 2023