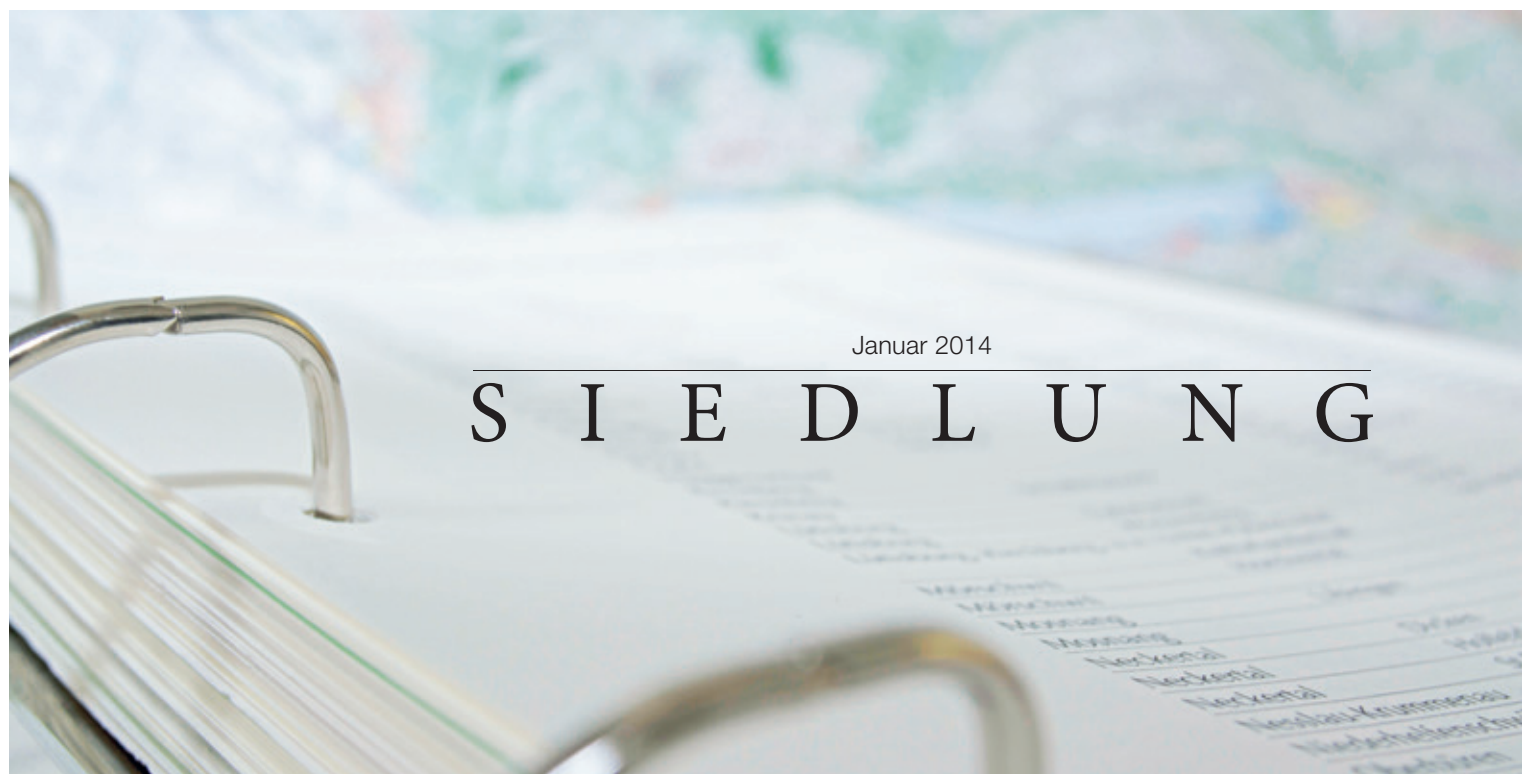




Gesamtüberarbeitung Richtplan · JOURNAL 1



Januar 2014

S I E D L U N G

Editorial

Liebe Leserin, lieber Leser

Mit der Umsetzung des revidierten Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) stehen unser Kanton, unsere Regionen und unsere Gemeinden vor einer riesigen Herausforderung. Doch: St.Gallen kann es. Der Schlüssel dazu ist ein sogenannt stakeholderorientierter Prozess, das partnerschaftliche Mitwirken aller Betroffenen und Interessierten von Anfang an, wie das die St.Galler Regierung am 13. August 2013 für die Überarbeitung des Richtplanteils Siedlung beschlossen hat.

Mit dem am 5. Dezember 2013 durchgeführten ersten Forum ist der Prozess auf den Weg gebracht. Das vorliegende Journal 1 ist Teil dieses Prozesses. Weitere Ausgaben werden Sie jeweils zwischen den Foren über die Projektfortschritte informieren und damit einen Beitrag leisten an die «partnerschaftliche Entwicklung und transparente Aushandlung eines kantonalen Richtplans», wie es in unserem Leitsatz heisst (siehe Seite 13).

Friedrich Santschi

Projektleiter

Inhalt

Vorgaben und Aufgaben	3
Herausforderungen partnerschaftlich annehmen	4
Stakeholderorientiert bedeutet Mitwirken	5
Forum 1: Die Sicht von Bund, Kanton und Gemeinden	7
Schlanke Organisation, effiziente Abläufe	9
Ergebnisse der Gruppenarbeit im Forum 1	10
Spielregeln sind gefragt	11
Über Foren partnerschaftlich zum Ziel	12
Und so geht es weiter	14



Vorgaben und Aufgaben

Das vom Schweizer Stimmvolk am 3. März 2013 mit grosser Mehrheit angenommene revidierte Raumplanungsgesetz (RPG) bestimmt unter anderem den Inhalt der Richtplanung. Demnach hat der kantonale Richtplan eine am Raumkonzept Schweiz orientierte Raumentwicklungsstrategie zu definieren und im Bereich Siedlung festzulegen:

- a) wie Siedlung und Verkehr aufeinander abgestimmt und eine rationelle, flächensparende Erschliessung sichergestellt werden;
- b) wie eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen bewirkt und die Siedlungserneuerung gestärkt wird;
- c) wie gross die Siedlungsflächen insgesamt sein sollen, wie sie im Kanton zu verteilen sind und wie ihre Erweiterung regional abgestimmt wird;
- d) wie sichergestellt wird, dass die Dimensionierung der Bauzonen den in Art. 15 des RPG definierten Anforderungen entspricht.

Für die Überarbeitung des Richtplans setzt der Kanton St.Gallen das Fachwissen und die Erfahrung von internen und externen Fachleuten ein und bezieht die Gemeinden, Regionen und weitere Interessengruppen in Forumsveranstaltungen partnerschaftlich in den Erarbeitungsprozess ein.

Januar 2014

S I E D L U N G

Herausforderungen partnerschaftlich annehmen

Die in den letzten Jahrzehnten zunehmende Zersiedelung der Schweiz hat im Jahr 2007 zur Lancierung der Landschaftsinitiative «Raum für Mensch und Natur» geführt, die ein Moratorium von 20 Jahren für die Vergrösserung der Bauzonen forderte. Die Eidgenössischen Räte erkannten die Notwendigkeit einer nachhaltigen Nutzung des Bodens und einer wirkungsvolleren Eindämmung der Zersiedelung als bisher und stimmten Anfang März 2012 einem indirekten Gegenvorschlag in Form einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 zu. Dieser nahm die Kernanliegen der Landschaftsinitiative auf, nämlich:

- Die Zersiedelung wird gebremst, indem überdimensionierte Bauzonen verkleinert werden. Dadurch kann viel Bauland wieder zu Kulturland werden.
- Bei neuen Einzonungen erhält die öffentliche Hand mindestens 20 Prozent des entstehenden Mehrwerts, um damit Auszonungen zu finanzieren.
- Die Richtpläne müssen im Bereich Siedlung erhöhten Anforderungen entsprechen.

Die Initianten erachteten den Gegenvorschlag als zielführend und zogen die Landschaftsinitiative im Juni 2012 zurück unter der Bedingung, dass der Gegenvorschlag in Kraft tritt.

In der Abstimmung vom 3. März 2013 hat das Schweizer Stimmvolk zum revidierten Raumplanungsgesetz mit grossem Mehr Ja gesagt und damit die Ziele der neuen Bestimmungen klar bestätigt. Ebenfalls die St.Galler Stimmberechtigten stimmten klar zu und brachten damit ihre Erwartungen deutlich zum Ausdruck: Siedlungsverdichtung statt Bauen auf der grünen Wiese, klare Konturen der Dörfer und Städte statt ausfransende und ausufernde Zersiedelung, identifizierbare Siedlungstypen statt identitätsloser Siedlungsbrei, Schutz von Landschaft, naturnaher Vielfalt und Kulturland.

Früher und breiter Einbezug der Stakeholder

Gleichzeitig aber ist das Bedürfnis nach wirtschaftlicher Entwicklung und Bereitstellung von ausreichend Wohnraum zu beachten. Dementsprechend kommt es zu Zielkonflikten und die Interessenabwägungen werden komplexer und kontroverser. Dieser grossen Herausforderung wird bei der Gesamtüberarbeitung des kantonalen Richtplans Rechnung getragen, indem alle Stakeholder, also alle Personen oder Gruppen, die ein berechtigtes Interesse am Verlauf und Ergebnis des Überarbeitungsprozesses haben, früh und breit einbezogen werden. Im ersten Forum für Gemeinden und Regionen vom 5. Dezember 2013 wurden der Rahmen des angestrebten partnerschaftlichen Prozesses zwischen Kanton und Gemeinden

diskutiert und entsprechende Spielregeln angedacht. Damit wurden erste Schritte getan hin zur vom Schweizer Stimmvolk geforderten schonungsvollen, nachhaltigen Siedlungsentwicklung und zu einer interkommunalen, mit den Zielen von Bund und Kanton abgestimmten Siedlungserweiterung.

Stakeholderorientiert bedeutet Mitwirken

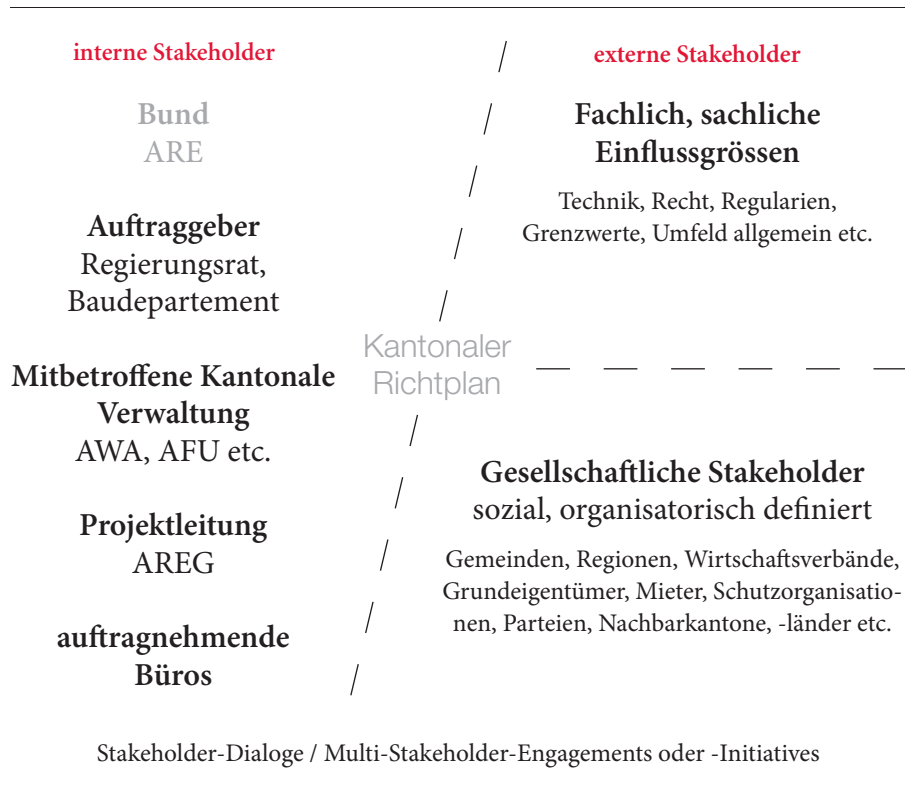
Mit dem revidierten Raumplanungsgesetz steht in der Schweiz ein massiver Umbau der Raumplanung an, der für die Kantone und die Gemeinden enorme Herausforderungen darstellt. Die Regierung des Kantons St.Gallen ist sich bewusst, dass die neue Ausrichtung nur gelingen kann, wenn Kanton und Gemeinden die Herausforderungen gemeinsam angehen. Am 13. August 2013 hat sie deshalb für die Überarbeitung des Richtplanteils Siedlung ein an Stakeholdern orientiertes Vorgehen beschlossen.

Stakeholder ab Projektidee einbeziehen

In stakeholderorientierten Entwicklungsprozessen beginnt der Einbezug der Anspruchsgruppen – der Stakeholder – schon im Vorfeld von Projekten. Betroffene und Interessierte können sich schon ab Projektidee äussern und nicht erst im Rahmen von späteren Vernehmlassungen und Mitwirkungsverfahren zu bereits weit fortgeschrittenen Vorhaben. Damit werden sie an der Entwicklung von Projekten echt mitbeteiligt, was bedeutende Vorteile generieren kann: Stakeholder sind Ressourcen; sie bringen Knowhow mit und können Projekten Türen öffnen.

Ein stakeholderorientierter Prozess überlässt es nicht dem Zufall, wer sich beteiligt. Anspruchsgruppen und Betroffene werden gezielt und möglichst umfassend identifiziert und angesprochen. Als Stakeholder gelten alle Personen, Gruppen oder Organisationen, die gegenwärtig oder in Zukunft direkt oder indirekt von den Aktivitäten, den Zielen oder Strategien einer Organisation oder eines Projekts betroffen sind oder sich ein Interesse an einer Organisation oder einem Projekt zuschreiben.

Stakeholder Framework

Über Dialoge gemeinsam
Spielregeln festlegen

Die Beteiligung der Stakeholder erfolgt zumeist in strukturierten Dialogen. Diese zielen einerseits darauf ab, ein gemeinsames Problem- und Lösungsverständnis zu ermitteln und die Sichtweisen, Expertisen und Erfahrungen aller Beteiligten auszutauschen. Andererseits werden sie umsetzungsorientiert von der gemeinsamen Absicht getragen, wirklich ein Resultat oder eine Veränderung zu erreichen. Die Diskussionspartner einigen sich über die Spielregeln und das Prozedere der Entscheidungsfindungen. Sie übernehmen zusammen die Verantwortung für den Erfolg beziehungsweise den Misserfolg des Dialogs sowie für dessen Resultate. Eine transparente Kommunikation über Sichtweisen und Entscheidungsprozesse sichert sowohl die Qualität des Austausches als auch die Nachvollziehbarkeit der Ergebnisse.

Forum 1: Die Sicht von Bund, Kanton und Gemeinden

Im Mittelpunkt des Forums zur Gesamtüberarbeitung des kantonalen Richtplans vom 5. Dezember 2013 standen Referate zur Darlegung der Sicht von Bund, Kanton und Gemeinden. Die Referenten waren Ueli Wittwer (Bundesamt für Raumentwicklung), Ueli Strauss und Friedrich Santschi (AREG, St.Gallen), Beat Tinner (Vereinigung der St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten VSGP).

Bund

Mit dem revidierten RPG kommen die Kantone noch stärker in die Verantwortung und die kantonalen Richtpläne erhalten bei der Steuerung der Siedlungsentwicklung und Bauzonendimensionierung eine noch grössere Bedeutung. Neu hat der kantonale Richtplan Festlegungen zu Umfang und Verteilung der Siedlungsfläche, zur Abstimmung zwischen Siedlung und Verkehr, zur Siedlungsentwicklung nach innen und zur Siedlungserneuerung zu treffen. Nicht zuletzt muss er aufzeigen, wie sichergestellt wird, dass die Bauzonen den Anforderungen von Artikel 15 des revidierten Gesetzes entsprechen. Artikel 15 macht – ausgelegt auf 15 Jahre und inklusive die inneren Reserven – Vorgaben zur Dimensionierung der Bauzonen. Er verlangt eine Abstimmung von Lage und Grösse der Bauzonen über die Gemeindegrenzen hinaus und er formuliert Bedingungen für die Zuweisung von Land zu Bauzonen. Im Absatz 5 enthält der Artikel 15 zu Letzterem den Auftrag: «Bund und Kantone erarbeiten zusammen technische Richtlinien für die Zuweisung von Land zu den Bauzonen, namentlich [für] die Berechnung des Bedarfs an Bauzonen.»

Januar 2014

S I E D L U N G

Kanton

Was der Kanton bezüglich Richtplanung tun muss, ist in den Artikeln 8 und 8a des revidierten RPG festgehalten, wo es heisst:

«Jeder Kanton erstellt einen Richtplan, worin er mindestens festlegt:

- 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. [...]

Der Richtplan legt im Bereich Siedlung insbesondere fest:

- a. wie gross die Siedlungsfläche insgesamt sein soll, wie sie im Kanton verteilt sein soll und wie ihre Erweiterung regional abgestimmt wird;
- b. wie Siedlung und Verkehr aufeinander abgestimmt und eine rationelle sowie flächensparende Erschliessung sichergestellt werden;
- c. wie eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen bewirkt wird;
- d. wie sichergestellt wird, dass die Bauzonen den Anforderungen von Artikel 15 entsprechen; und
- e. wie die Siedlungserneuerung gestärkt wird.»

Gemeinden

Das Bekenntnis in der Schwerpunktplanung der Regierung «Vielfalt als Stärke» muss sich auch bei der Richtplanerarbeitung niederschlagen. Wir müssen Unterschiede akzeptieren und damit pragmatischen Lösungen zum Durchbruch verhelfen.

In der Projektorganisation müssen die Regierung und die Gemeinden vertreten sein. Da es sich beim Richtplan um ein Querschnittsthema handelt, ist nebst dem Baudepartement ebenfalls das Volkswirtschaftsdepartement einzubinden, da es auch raumrelevante Bereiche wie Naturschutzräume und den Forst, aber vor allem auch die Wirtschaftsförderung bearbeitet. Idealerweise ist auch das Finanzdepartement vertreten. Es ist zudem die Frage zu klären, wie das Parlament in die strategische Ausrichtung der für den Kanton wichtigen Richtplanung eingebunden wird. Dem kantonalen Richtplan kommt für die Steuerung der Siedlungsentwicklung aufgrund des geänderten RPG neu eine zentrale Bedeutung zu. Das macht es erforderlich, den Prozess der Erarbeitung sehr breit abzustützen.

Schlanke Organisation, effiziente Abläufe

Die Organisation für die Gesamtüberarbeitung des kantonalen Richtplans ist so schlank wie möglich gehalten. Für die Bearbeitung des Teils Siedlung sind das Amt für Wirtschaft und Arbeit sowie in der Projektbegleitung die Koordination Nachhaltigkeit der Staatskanzlei einbezogen. Das Kernteam, die Konzeptgruppe, die Prozessbegleitung und die Auftragnehmenden bereiten die Foren vor und die Steuergruppe verabschiedet die Ergebnisse aus den Teilprozessen.

Die Beteiligten

Auftraggeber: Regierungsrat Willi Haag, Baudepartement.

Steuergruppe: Kurt Signer, Generalsekretär Baudepartement; Peter Kuratli, Volkswirtschaftsdepartement, Leiter Amt für Wirtschaft und Arbeit.

Kernteam: Ueli Strauss, Leiter AREG; Markus Zimmermann, Stv. Leiter AREG.

Projektleitung: Friedrich Santschi, AREG, Projektleiter; Cornelia Sutter, AREG, Stv. Projektleiterin.

Konzeptgruppe: Bruno Thürlemann, AREG, Leiter Abteilung Ortsplanung; Beat Louis, AREG, Raumbeschafter; Matthias Staeger, AREG, Geoinformation; Johann Barth, AREG, Kantonale Planung Verkehr; Alma Sartoris, AREG, Agglomerationsprogramme; Markus Schmid, Amt für Wirtschaft und Arbeit, Standortentwicklung.

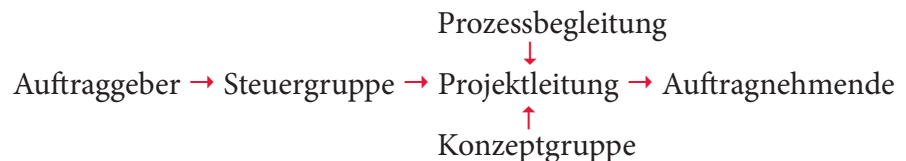
Prozessbegleitung: Regula Mosberger, Staatskanzlei, Koordination Nachhaltigkeit; Ursula Dubois, Sociolution GmbH, Wabern; Prof. Ruth Schmitt, FHNW.

Auftragnehmende: Ernst Basler + Partner, Zürich; Strittmatter Partner AG, St.Gallen.

Ablauforganisation

Die Gesamtüberarbeitung ist in vier Teilprozesse gegliedert. An deren Anfang beziehungsweise Ende steht jeweils ein Beschluss der Regierung. So hat die Regierung mit dem Bericht zur Lösungsabsicht das Vorgehen des Teilprozesses 'Konzept' beschlossen und dabei ausdrücklich festgehalten, dass die weitere Erarbeitung zusammen mit den Gemeinden erfolgt (RRB 2013/451). Der Beschluss zum Bericht 'Konzept' wird dann die Lösungen enthalten, die danach im Teilprozess 'Entwurf' verfeinert und präzisiert werden. Mit dem Beschluss zum 'Entwurf' wird der überarbeitete Teil Siedlung schliesslich zur öffentlichen Vernehmlassung freigegeben.

Organigramm



Ergebnisse der Gruppenarbeit im Forum 1

Im ersten Forum haben 15 Tischrunden über den Rahmen des geplanten partnerschaftlichen Prozesses zwischen Kanton und Gemeinden und über die daran zu stellenden Anforderungen diskutiert. Im Anschluss an die Gruppenarbeiten wurden die Rückmeldungen ans Plenum und die auf den Tischabdeckungen notierten Anmerkungen ausgewertet. Nachfolgend eine kurze Übersicht über die Sichtweisen und Erwartungen der Teilnehmenden:

Die frühe Beteiligung aller Anspruchsgruppen wird allgemein begrüsst, genauso wie die Möglichkeit, an der Definition der Prozesse mitarbeiten zu können.

Der Begriff 'partnerschaftliches Vorgehen' heisst für die Anwesenden unter anderem «auf gleicher Augenhöhe diskutieren», die «Anliegen der Gemeinden ernst nehmen», «faire Lösungen anstreben» und «Entscheidungen nicht durch die Zusammensetzung der Diskussionsrunden oder die Auswahl der Teilnehmenden vorspuren».

Stakeholder-Dialoge sollten grundsätzlich entscheidungsoffen sein. Doch «wo nur noch beschränkt auf der grünen Wiese gebaut werden kann» – so die Erkenntnis der Tischrunden –, ist auch der Entscheidungsspielraum eingeschränkt: durch die Bundesvorschriften einerseits und die strategischen Vorstellungen der «kantonalen Entscheidungsträger» andererseits. Dementsprechend kommt immer wieder die Forderung, dass der strategische Rahmen – das heisst die kantonalen Entwicklungsszenarien und die Baulandzuteilung in die Raumtypen des Raumkonzepts – als Grundspielregel von der Kantonsregierung an den Anfang gestellt werde.

Die Art der Siedlungsbegrenzung, die Abstimmung der Bauzonen über die Gemeindegrenzen hinweg oder die Umsetzungshilfen zur inneren Verdichtung dagegen bieten Verhandlungsspielraum, der nach Meinung der Mehrzahl der Forumsteilnehmenden in den Regionen genutzt werden sollte. Die nötigen materiellen Aushandlungen könnten stufengerecht in den Regionalplanungsgruppen stattfinden, in die auch Vertreter der Wirtschaft Einsitz haben und die in gesamtkantonalen Foren vorbereitet und erhärtet werden.

Spielregeln sind gefragt

Aus den zahlreichen Tischabdeckungskommentaren lassen sich für die kommenden Diskussionen Verhandlungsspielregeln ableiten. So gilt es:

- auf der Basis von Fakten sachbezogen zu diskutieren;
- Chancen und Risiken, Vor- und Nachteile aufzuzeigen und Kosten-Nutzen-Rechnungen zu machen;
- lösungsorientiert vorzugehen;
- die Umsetzung der möglichen Ansätze und Lösungen mit zu bedenken;
- tradierte Vorstellungen und/oder ideologische Positionen zu hinterfragen.

Gefordert wird zudem, dass alle Meinungen eingeholt und alle Anliegen ernst genommen und bearbeitet werden, auch wenn klar ist, dass nicht alle Wünsche erfüllt werden können. Von der Moderation der Prozesse wird erwartet, dass sie die Interessen aufnimmt und dafür sorgt, dass sie «auf den Tisch kommen» und sachlich beantwortet werden oder an der «richtigen Stelle zur späteren Behandlung deponiert» werden.

Stakeholder-Dialog soll nicht «endloses Gerede» heissen. Was ausgehandelt wird, muss – so der Grundtenor der Rückmeldungen aus den Tischrunden – wenn immer möglich innert Jahresfrist Entscheidungen zugeführt werden. Angestrebt wird eine Konsenssuche, das heisst eine breit abgestützte Lösung mit anschliessendem Mehrheitsentscheid, der von allen akzeptiert werden sollte.

Auch hier sind entsprechende Spielregeln nötig. Wie die Mehrheit definiert werden sollte, lässt sich aus den Rückmeldungen und Auswertungen der Tischabdeckungen nicht eindeutig eruieren. Kommt der Entscheid über die Mehrheit der Einwohner oder die Mehrheit der Gemeinden zustande? Oder werden die Mehrheit der Einwohner und die Mehrheit der Gemeinden gewichtet? Und wenn ja, wie? – Diesbezüglich müssen Projektleitung, Konzeptgruppe und Steuergruppe einen Vorschlag für Entscheidungsspielregeln machen.

Klare Spielregeln lassen sich aus den Stellungnahmen am Forum zu Kommunikationsfragen erkennen: Transparenz, Klarheit, Verständlichkeit, Offenheit, keine versteckten Ziele sind gewünscht. Klar scheint auch, dass die Kantonsverwaltung die Information zuhanden der Gemeinden aufbereiten soll. Erwünscht wird im Weiteren eine frühe Information sowohl der Kantonspolitiker als auch der Bevölkerung, die möglicherweise einschneidende Veränderungen in ihrem Gemeindeumfeld und die Anforderungen an verdichtete Stadt- und Dorfkerne am Schluss mitzutragen hat.

Über Foren partnerschaftlich zum Ziel

Dreh- und Angelpunkt des Überarbeitungsprozesses sind die Foren. Kamen im ersten Forum Gemeinde-, Regions- und Kantonsvertretende zusammen, ist in folgenden Treffen eine Teilnahme weiterer Stakeholder aus andern Bereichen je nach Themenlage möglich. Fest sind nur die Daten. Der Ablauf eines Forums richtet sich nach den Bedürfnissen, die sich aus dem Prozess ergeben.

Feedback

Der Austausch ist auch zwischen den Foren gewährleistet. Fragen und Anregungen können bei der Projektleitung eingebracht werden. Wichtig ist, dass diese direkt ins Projekt einfließen können. Feedbacks zu den Foren erwartet die Projektleitung jeweils bis am nachfolgenden Dienstag. Es ist Aufgabe der Projektleitung, aufzuzeigen, wie die Rückmeldungen in den Prozess einfließen. Weiter wird ein Feedback-tool geschaffen. Das macht es möglich, den Gemeindevertretenden per Internet Fragen zu stellen, die im Lauf der Projektarbeit auftauchen, und die Antworten auszuwerten. Gegebenenfalls werden auch Einzelinterviews geführt.

Zur Unterstützung der Diskussion in den Gemeinden werden die Unterlagen zu den Foren im Internet aufgeschaltet, und in regelmässigen Abständen erscheint das vorliegende Journal.

Aufgaben 2014

Im Jahr 2014 diskutieren Kanton, Gemeinden und Regionen, auf welcher Ebene und in welchem Rahmen die verschiedenen Themen zur Siedlungsentwicklung bearbeitet werden sollen. Dabei ist das Subsidiaritätsprinzip zu beachten, aber auch zu überlegen, wo das Knowhow, das es für die Bearbeitung neuer Themen braucht, aufgebaut und wie die interkommunale Abstimmung sichergestellt wird.

Leitsatz Unsere Arbeit messen wir an folgendem Leitsatz:

Unser Ziel ist die partnerschaftliche Entwicklung und transparente Aushandlung eines kantonalen Richtplans, der den Rahmen setzt für eine raumsparende und identitätsstiftende Definition, Gestaltung und Entwicklung des Siedlungsraums. Dabei folgen wir dem Prinzip der richtigen Entwicklung am richtigen Ort und des bestmöglichen Einsatzes von natürlichen und finanziellen Ressourcen.

**Und so geht
es weiter**

Ihr Feedback zum Prozess der Gesamtüberarbeitung und zum Journal nehmen wir jederzeit gerne entgegen: info.bdareg@sg.ch, Betreff «Richtplan».

Die Unterlagen der Foren sowie das Journal sind auch im Internet einsehbar unter www.areg.sg.ch.

Forum

Die weiteren Foren finden wie folgt statt (Ort noch offen):

Forum 2: → 6. Februar 2014

Forum 3: → 13. Mai 2014

Forum 4: → 18. September 2014

Forum 5: → 27. November 2014

Kontakt

Projektleitung: Friedrich Santschi, 058 229 31 57, friedrich.santschi@sg.ch
Cornelia Sutter, 058 229 26 54, cornelia.sutter@sg.ch

Januar 2014

S I E D L U N G

Amt für Raumentwicklung und Geoinformation

Lämmliisbrunnenstrasse 54, 9001 St.Gallen

Telefon: 058 229 31 47, Fax: 058 229 45 99

E-Mail: info.bdareg@sg.ch, Internet: www.areg.sg.ch