

Vorlage Stadtparlament

Datum	14. März 2023
Beschluss Nr.	2568
Aktenplan	731.20 Richtpläne

Kommunaler Richtplan, Anpassung 2022, Aufnahme Strategien

Antrag

Wir beantragen Ihnen, folgenden Beschluss zu fassen:

Die Anpassung 2022 des kommunalen Richtplans, Aufnahme Strategien, wird genehmigt.

1 Ausgangslage

Das Stadtparlament hat am 4. Dezember 2012 erstmals einen umfassenden, den heutigen Ansprüchen genügenden kommunalen Richtplan erlassen. In diesem werden die Bereiche Siedlung, Landschaft und Verkehr gesamthaft, koordiniert und vernetzt dargestellt. Der Richtplan gibt eine Übersicht über die anstehenden Themen und Aufgaben in den raumplanerisch relevanten Bereichen. Darüber hinaus zeichnet er die politischen Leitplanken vor. Der kommunale Richtplan erwies sich in den vergangenen knapp zehn Jahren als solides und wichtiges Führungs- und Koordinationsinstrument für Behörden und Verwaltung. Er blieb bislang inhaltlich unverändert.

Das neue kantonale Planungs- und Baugesetz (PBG, sGS 731.1) schreibt den Gemeinden in Art. 175 vor, dass sie ihre Zonenpläne und Baureglemente innert zehn Jahren und somit bis 2027 an das neue Recht anzupassen haben. Voraussetzung für die Genehmigung dieser Ortsplanungsrevision ist der Nachweis einer angemessenen Siedlungsentwicklung nach innen. Die Gebiete im bebauten Bestand, welche sich für die innere Verdichtung eignen, sind im Sinn einer «Strategie zur Siedlungsentwicklung nach innen» im Vorfeld der Ortsplanung im kommunalen Richtplan festzulegen (vgl. Kantonaler Richtplan, Kapitel S13 Siedlungsentwicklung nach innen, Seite 4). Der Fokus der erstmaligen Richtplananpassung liegt deshalb auf der Implementierung der wesentlichen raumrelevanten Inhalte der neu erarbeiteten Strategien und Konzepte. Im Rahmen einer ersten ordentlichen Anpassung des Richtplans sollen somit insbesondere die Innenentwicklungsstrategie und die Freiraumstrategie, welche im Jahr 2021 erlassen wurden, integriert werden. Das Ziel der Richtplananpassung ist, dass die Revisionsarbeiten für die Bau- und Zonenordnung möglichst zügig und zielgerichtet weitergeführt werden können. Eine umfassende Gesamtrevision des kommunalen Richtplans soll erst nach dem Erlass der neuen Bau- und Zonenordnung erfolgen.

Nach Abschluss der Arbeiten zur Aufnahme der Strategien in den Richtplan hat der Stadtrat den angepassten Richtplan für die Anhörung und öffentliche Mitwirkung gemäss Art. 34 PBG im Frühjahr 2022 freigegeben. Die öffentliche Mitwirkung fand vom 1. April bis 31. Mai 2022 statt.

2 Bedeutung und Verbindlichkeit des kommunalen Richtplans

Der kommunale Richtplan ist im Kanton St.Gallen ein wichtiges und gesetzlich vorgeschriebenes Steuerungsinstrument der Gemeinden; er ist im PBG in Art. 1 Abs. 2 neben den kommunalen Nutzungsplänen (Zonenplan und Baureglement, Sondernutzungspläne, Schutzverordnung) explizit als Instrument der Ortsplanung aufgeführt. Im kommunalen Richtplan sollen insbesondere die Siedlungs-, Verkehrs- und Landschaftsentwicklung sowie der geplante Infrastrukturausbau innerhalb des Gemeindegebiets aufeinander abgestimmt werden (Art. 5 Abs. 1 PBG). Der kommunale Richtplan ist auf einen längeren Entwicklungszeitraum von mehreren Dekaden ausgerichtet. Die Vorgaben des kantonalen Richtplans und die Raumplanung der anderen politischen Gemeinden in der Region müssen im kommunalen Richtplan berücksichtigt werden (Art. 5 Abs. 2 PBG).

Der kommunale Richtplan ist für den Rat sowie die ihm nachgeordneten Kommissionen und Verwaltungsstellen wegleitend (Art. 6 Abs. 3 PBG). Wegleitend bedeutet, dass die Gemeinde von ihrem eigenen Richtplan nicht ohne sachliche Begründung abweichen darf. Die Bindungswirkung geht somit weniger weit als beim kantonalen Richtplan, welcher behördenverbindlich ist. Keine Bindungswirkung hat der kommunale Richtplan hingegen gegenüber Dritten. Erst die auf den Richtplan gestützten Folgemassnahmen, z.B. eine Zonenplanänderung, sind rechtsetzend und damit für Dritte rechtsverbindlich. Der Richtplan muss aus diesen Gründen auch nicht öffentlich aufgelegt werden, untersteht keinem Referendum und bedarf keiner kantonalen Genehmigung. Er ist vor dem Erlass durch die Gemeinde der zuständigen kantonalen Stelle (Amt für Raumentwicklung und Geoinformation AREG) lediglich zur Kenntnisnahme und Anhörung zu übermitteln (Art. 6 Abs. 1 f. PBG).

Der Richtplan hat neben seiner Koordinationsfunktion auch eine politische Bedeutung. Er ist ein Gesamtprogramm für die zukünftige, räumlich wirksame Entwicklung der Stadt. Durch den Parlamentsbeschluss formuliert er Aufträge an den Stadtrat und die Verwaltung für die Massnahmen in der mittel- und längerfristigen Siedlungs-, Landschafts- und Verkehrsentwicklung. Er setzt einen politischen Rahmen, an dem Stadtparlament und Stadtrat ihre Entscheide in ihrer jeweiligen Kompetenz ausrichten sollen. Er soll darüber hinaus gewährleisten, dass Entscheide koordiniert und abgestimmt auf die übergeordnete Gesamtsicht ausfallen.

3 Kommunalen Richtplan 2012

Bis zum Jahr 2012 verfügte die Stadt St.Gallen über keinen gesamthaften, koordinierten Richtplan nach heutigem Verständnis und heutigen Planungsanforderungen; die sektoriellen Planungen standen im Vordergrund. Die Planungen in den räumlich relevanten Bereichen der Siedlungs-, Landschafts- und Verkehrsentwicklung, welche seit den 80er-Jahren stetig und systematisch aufgearbeitet wurden, mündeten vorerst nur in einzelne Planungs- und Massnahmenwerke, wie bspw. den Teilplan «Siedlung und Landschaft» von 1981 oder den Realisierungsplan 1985/90 als Massnahmenplan Verkehr.

Im März 2006 hat der Stadtrat dem Stadtparlament erstmals die Grundlagen für die Ausarbeitung der Richtplanung vorgelegt. Nach intensiven Beratungen hat das Stadtparlament am 21. November 2006 die «Grundzüge der räumlichen Entwicklung» als politische Leitlinien und damit die Grundlagen für die Ausarbeitung des ersten kommunalen Richtplans gutgeheissen. Gestützt auf diese Grundlagen erfolgte in den Jahren 2007 bis 2009 die inhaltliche Erarbeitung des Entwurfs des ersten kommunalen Richtplans. Nach einem breiten öffentlichen Mitwirkungs- und Vernehmlassungsverfahren hat der

Stadtrat am 10. Januar 2012 den Richtplan dem Stadtparlament zur Genehmigung unterbreitet ([Vorlage des Stadtrats Nr. 4016](#)). Eine solche Genehmigung war gestützt auf Art. 48 Abs. 2 der Gemeindeordnung (SRS 111.1) nötig, da es sich beim kommunalen Richtplan um eine gesamstädtisch bedeutsame Planung handelt, die für das Stadtparlament und den Stadtrat wegleitend ist.

Für die Vorberatung des Richtplans hat das Stadtparlament seinerzeit eine Spezialkommission Richtplan eingesetzt. Die Kommission hat innerhalb eines knappen Jahres den Richtplanentwurf des Stadtrates intensiv beraten und dabei rund 280 Änderungsanträge ausgearbeitet. Die grundsätzliche Konzeption des Richtplans hat die Richtplankommission nicht angetastet. Sie hat aber eine grosse Zahl der Beschlussentwürfe präziser formuliert. Am 4. Dezember 2012 hat das Stadtparlament einen Grossteil der Abänderungsanträge der Richtplankommission gutgeheissen und den ersten kommunalen Richtplan genehmigt.

4 Systematik und Aufbau des Richtplans

Der kommunale Richtplan umfasst die vom Stadtparlament am 4. Dezember 2012 gefassten Richtplanbeschlüsse in den drei Themenfeldern Siedlung, Landschaft und Verkehr. Die Beschlüsse bestehen einerseits aus den textlichen Festlegungen und andererseits aus ergänzenden planerischen Darstellungen. Sie sind abgestuft nach dem sogenannten «Koordinationsstand», also dem aktuellen Stand bei der Bearbeitung und Abstimmung des jeweiligen Themas:

- Eine «*Vororientierung*» bedeutet, dass das Vorhaben zwar künftig von Bedeutung sein kann, aber die Abklärungen noch nicht begonnen haben bzw. noch nicht weit gediehen sind.
- Ein «*Zwischenergebnis*» bedeutet, dass das Vorhaben in Planung ist, aber noch wesentliche planerische Koordinations- und Abstimmungsschritte fehlen.
- Eine «*Festsetzung*» bedeutet, dass das Vorhaben auf Stufe Richtplan abschliessend behandelt wurde und bereit ist für die konkrete Massnahmenplanung bzw. Realisierung.

Den Richtplanbeschlüssen in den drei Themenbereichen Siedlung, Landschaft und Verkehr vorangestellt ist ein Einleitungskapitel. Dieses umfasst im Richtplan 2012 die vier Teilbereiche Grundlagen für die Richtplanung (E1), Anlass und Aufträge (E2), Verbindlichkeit des Richtplans (E3) und Richtplan-konzept (E4). Das Einleitungskapitel umfasst keine Richtplanbeschlüsse, sondern Erläuterungen und Erklärungen des Stadtrats zum Instrument des Richtplans und zum Richtplankonzept. Über das Einleitungskapitel hatte das Stadtparlament deshalb keinen Beschluss zu fassen, sondern es konnte die Ausführungen des Stadtrats zur Kenntnis nehmen.

5 Anlass und Grundsätze der Richtplananpassung 2022

Das kantonale PBG verpflichtet sämtliche Gemeinden, innerhalb von zehn Jahren ihre Bau- und Zonenordnung grundlegend zu überarbeiten und an das neue Recht anzupassen. Als Grundlage für die Revision von Bau- und Zonenordnung sowie als Voraussetzung für deren Genehmigung verlangt der kantonale Richtplan, dass die Gemeinden die vorhandenen Potenziale für die Innenentwicklung definieren und in einem Potenzial- und Eignungsplan räumlich verorten. Die entsprechende Strategie

muss zudem in der kommunalen Richtplanung verankert werden. Werden die Vorgaben des kantonalen Richtplans nicht erfüllt, wird der Kanton die für die Bau- und Zonenordnung notwendige kantonale Genehmigung gemäss Art. 38 PBG nicht erteilen.

Aus diesen Gründen wurden in den Jahren 2019 bis 2021 eine städtische Innenentwicklungsstrategie sowie eine Freiraumstrategie erarbeitet und im Mai 2021 veröffentlicht. Die beiden Strategien sind aufeinander abgestimmt. So stellt die Freiraumentwicklung ein wichtiges Massnahmenfeld der Innenentwicklung dar, und eine qualitätsvolle Innenentwicklung kann nur mit einer Freiraumstrategie glaubhaft dargelegt werden. Auch für weitere raumrelevante Themen wurde in den letzten Jahren die strategische bzw. konzeptionelle Ausrichtung überprüft und neu erarbeitet (u.a. Mobilitätskonzept 2040 2015, Wohnraumstrategie 2020, Landwirtschaftskonzept 2020, Baumstrategie 2020, Liegenschaftenstrategie 2022, Biodiversitätsstrategie 2022).

Um die Grundlagen für die anstehende Revision der Bau- und Zonenordnung zu schaffen, ist der wichtigste raum- bzw. planungsrelevante Inhalt der neuen städtischen Strategien in den städtischen Richtplan zu implementieren und vom Stadtparlament zu beschliessen. Die Strategien selbst bleiben dabei als eigenständige Strategien des Stadtrats bestehen.

Bei Anpassungen beim Richtplan ist zu unterscheiden zwischen der Gesamtrevision (alle 15-20 Jahre), der ordentlichen Anpassung (alle 5-8 Jahre), der ausserordentlichen Anpassung (bei Bedarf) und der Fortschreibung (redaktionelle Änderungen) des Richtplans. Da sich der städtische Richtplan auch zehn Jahre nach dem Erlass durch das Stadtparlament als solides Führungs- und Koordinationsinstrument für Behörden und Verwaltung erweist, soll die notwendige Richtplananpassung als erste ordentliche Anpassung erfolgen und mit Fokus auf die Implementierung der Strategien bewusst einfach gehalten werden. Die Struktur und der Aufbau des Richtplans werden im Grundsatz beibehalten. Einzig das Richtplankonzept wird aus dem Einleitungskapitel entlassen und in ein neues eigenständiges Kapitel Richtplankonzept (R) überführt. Das neue Kapitel Richtplankonzept weist weiterhin keine eigentlichen Beschlüsse auf, sondern dient der Einführung und Erläuterung der neuen wichtigen Themen.

Zusätzlich zur Implementierung der Strategien und Konzepte werden mit der Richtplananpassung zum ersten Mal erledigte Beschlüsse gestrichen, wenn der Richtplanauftrag vollständig erfüllt ist oder die Streichung aus anderen Gründen angezeigt ist. Weiter werden erstmals Beschlüsse aufgrund von Prozessfortschritten oder geänderten gesetzlichen Bestimmungen angepasst. Um den Fokus auf eine zielgerichtete und effiziente Weiterführung der Gesamtrevision von Bau- und Zonenordnung zu behalten, werden Beschlüsse aber nur bei wesentlichen Prozessfortschritten und wichtigen Gesetzesänderungen angepasst. Viele Beschlüsse werden aus diesem Grund unverändert belassen, auch wenn aktuell schon bekannt ist, dass einige Punkte nicht mehr (ganz) stimmen. Im Gegenzug gehen Beschlussanpassungen jeweils oftmals auch mit einer Anpassung des Koordinationsstands einher. Selten sind auch die Kartendarstellungen anzupassen.

Mit den bestehenden 256 Beschlüssen des aktuellen Richtplans (Stand 2012) wird in der Richtplananpassung 2022 wie folgt umgegangen (Stand nach Abschluss des Mitwirkungs- und Anhörungsverfahrens, vgl. Kapitel 6):

	Siedlung	Landschaft	Verkehr	Total
erledigt / abschreiben (Beschluss gestrichen)	11	5	22	38
anpassen	38	1	24	63
belassen	51	16	89	156
Total	100*	22	135	257

*Beschluss S5.1 c Universität und Fachhochschule wurde auf zwei Beschlüsse aufgeteilt (unter Anpassung)

Mit der Richtplananpassung 2022 werden insgesamt 66 neue Beschlüsse ergänzend in den Richtplan aufgenommen. Die neuen Beschlüsse verteilen sich wie folgt auf die drei Teilbereiche:

	Siedlung	Landschaft	Verkehr	Total
ergänzen / neuer Beschluss	50	4	12	66

Eine umfassende Gesamtrevision des Richtplans ist im Anschluss an die Gesamtrevision der Bau- und Zonenordnung vorgesehen. Eine Gesamtrevision der Richtplanung ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht notwendig, da die Lebensdauer eines Richtplans rund 15 bis 20 Jahre beträgt. Zudem hätte eine Gesamtrevision des Richtplans vor der Gesamtrevision der Bau- und Zonenordnung zur Folge, dass die Frist für die Revision der Bau- und Zonenordnung von zehn Jahren bis 2027 gemäss PBG nicht eingehalten werden könnte.

6 Mitwirkung und Anhörung

Am 8. März 2022 hat der Stadtrat die Richtplananpassung zuhanden der öffentlichen Mitwirkung freigegeben. Mit einer Medienkonferenz hat er das öffentliche Mitwirkungsverfahren am 30. März 2022 eröffnet. Der Bevölkerung sowie den Parteien, Verbänden und Interessenvertretenden wurde in der Zeit vom 1. April bis 31. Mai 2022 die Möglichkeit zur Mitwirkung eingeräumt (via e-Mitwirkungsplattform oder auf konventionellem Weg). Während der Mitwirkungsfrist fanden unter anderem ein öffentlicher Informationsanlass der Reihe «Stadthorizonte» sowie ein Fachevent statt.

Obwohl es sich nur um eine Teilanpassung handelt, erwies sich das Interesse am Richtplan als gross. Während der Mitwirkungsfrist haben 85 unterschiedliche Teilnehmende insgesamt 962 Anträge (461 Einzelanträge, 501 Mehrfachnennungen) eingereicht. Am meisten Rückmeldungen (395) gab es zum Bereich Siedlung, in welchem die Strategien implementiert wurden. Fast gleichviele Anträge (389) betrafen den Bereich Verkehr, obwohl dort keine neuen Strategien oder Konzepte umzusetzen waren. Generell wurde die Notwendigkeit der Richtplananpassung nicht bestritten und das gewählte Vorgehen grossmehrheitlich unterstützt. Viele Einzelanträge wurden zu einzelnen Beschlüssen und Karteneinträgen gestellt. Verschiedentlich hinterfragt wurde die Detailfülle des bestehenden Richtplans.

Der Umgang mit den einzelnen Anträgen aus der Mitwirkung sowie die dazugehörige Begründung des Stadtrats kann dem öffentlichen Mitwirkungsbericht¹ entnommen werden. Einige Anträge wurden berücksichtigt oder zumindest teilweise berücksichtigt. Da die Richtplananpassung 2022 aber den Grundsatz einer einfachen Umsetzung mit Beschränkung auf die Strategien und das Wesentliche verfolgt, wurden viele richtplanrelevanten Anträge, auch wenn sie fachlich eine Berechtigung haben, im Rahmen der vorliegenden Richtplananpassung nicht berücksichtigt. Stattdessen sollen sie im Rahmen der Gesamtrevision des Richtplans geprüft werden, welche nach Abschluss der Gesamtrevision der Bau- und Zonenordnung vorgenommen wird. Bei gewissen Themen und Anträgen musste auf die Bau- und Zonenordnung oder anderweitige Verfahren und Projekte verwiesen werden, da sie in einer Richtplanung nicht abgehandelt werden können.

Gestützt auf Art. 34 in Verbindung mit Art. 6 Abs. 1 PBG wurde parallel zur Mitwirkung auch der Kanton zur Anhörung eingeladen. Die zuständige kantonale Stelle, das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG), stuft die Richtplananpassung unter Berücksichtigung einiger Forderungen und Hinweise als gute Basis für die Aktualisierung der Ortsplanungsinstrumente ein. Aus Sicht des Kantons leistet der Richtplan einen Beitrag zur qualitätsvollen Entwicklung der Stadt St.Gallen.

Die Stadtpräsidentin:
Maria Pappa

Der Stadtschreiber:
Manfred Linke

Beilagen (am Donnerstag, 16. März 2023 digital versandt):

- Richtplananpassung 2022 - Aufnahme Strategien, Richtplantext und Karten
- Richtplananpassung 2022 - Aufnahme Strategien, Planungsbericht

¹ E-Mitwirkung Stadt St.Gallen, Mitwirkungsbericht; partizipieren.stadt.sg.ch.