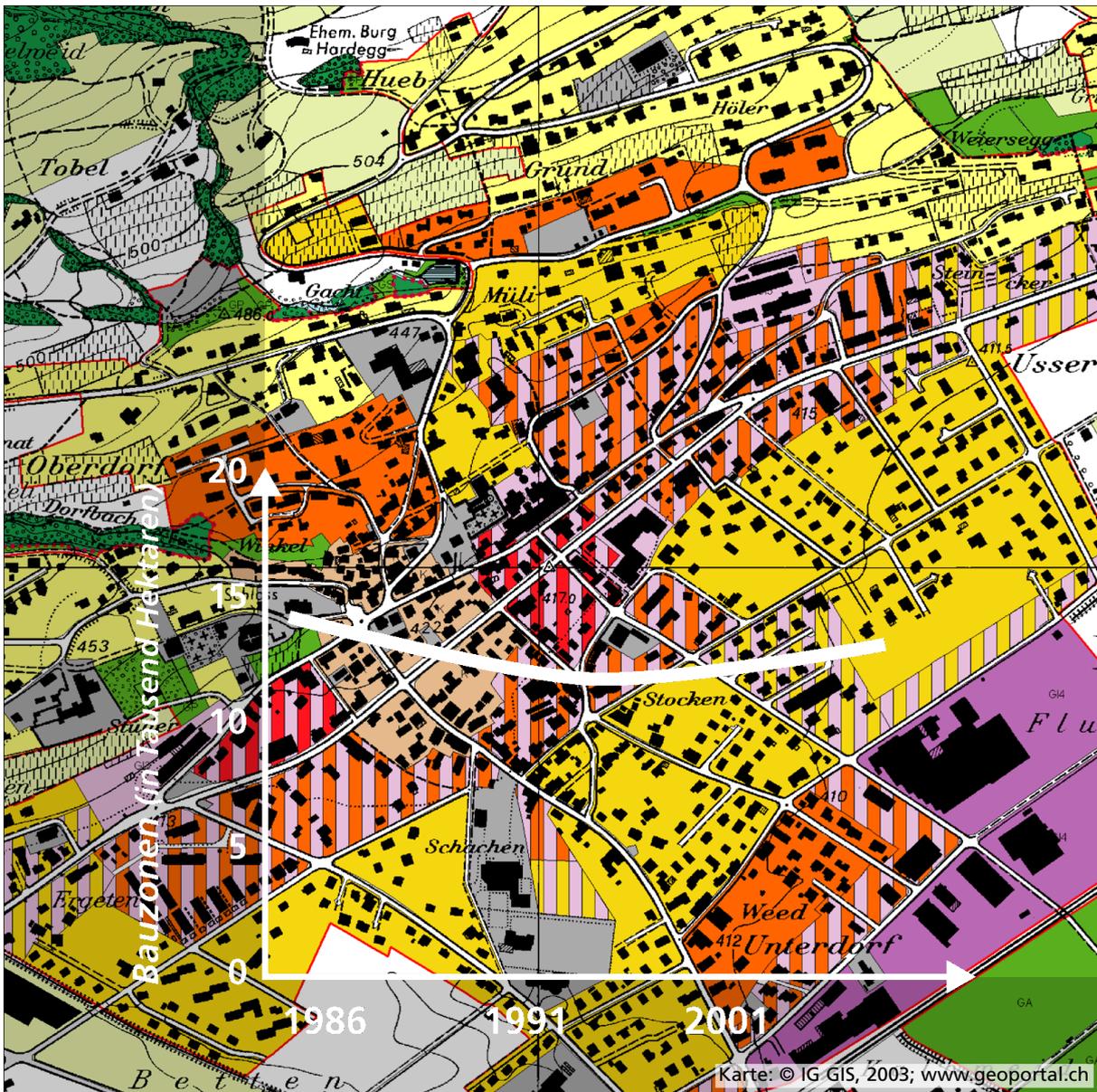


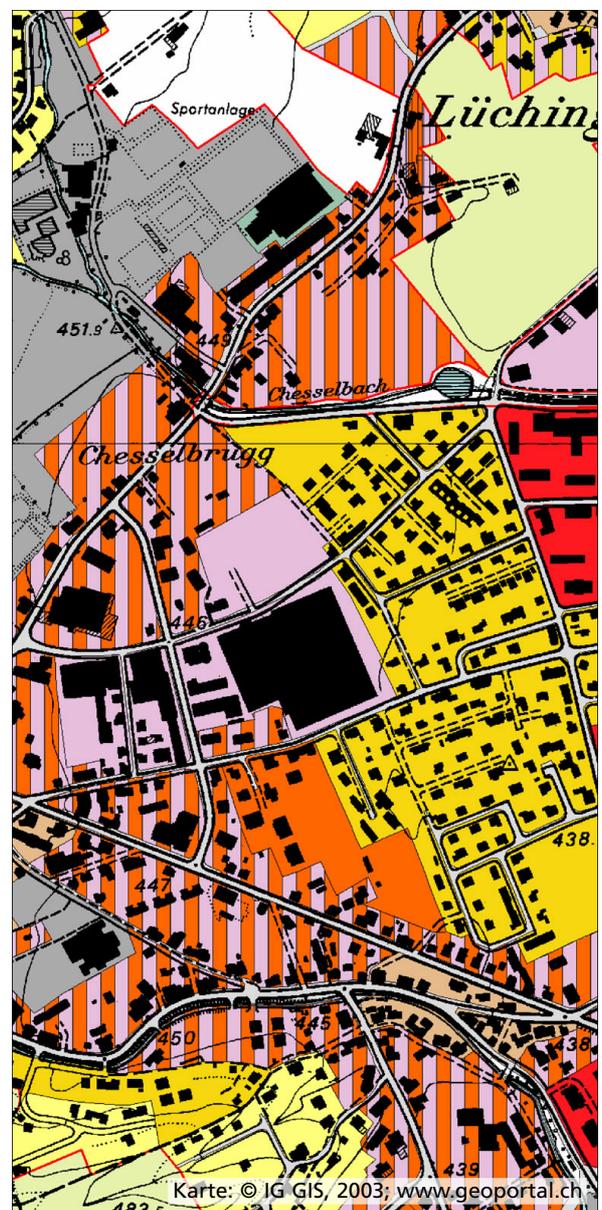


## Bauzonen im Kanton St.Gallen



## Bauzonen im Kanton St.Gallen

Themenbericht 1  
zur Raubeobachtung  
im Kanton St.Gallen



## Herzlich Willkommen



Mit dem Richtplan.01 des Kantons St.Gallen, vom Bundesrat genehmigt am 15. Januar 2003, hat das Amt für Raumentwicklung den Auftrag erhalten, eine Raumbewertung zu etablieren. Einerseits dient sie rückblickend auf die bisherige Entwicklung als Controlling-Instrument für den Richtplan. Andererseits soll sie Anhaltspunkte für künftige Entwicklungen und Grundlagenmaterial für Anpassungen und Nachführungen des Richtplans liefern.

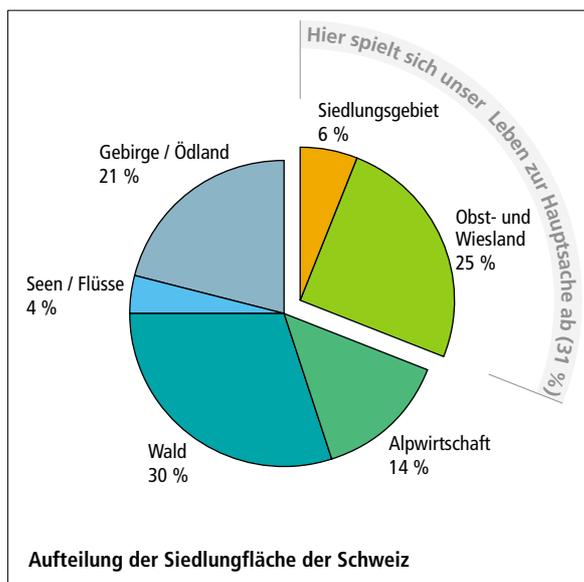
Im Vordergrund steht dabei die Sicherstellung der Zukunftstauglichkeit der bestehenden Siedlungsstrukturen. Gerade in Zeiten finanzieller Engpässe kommt einer verbesserten Nutzung der vorhandenen Potenziale und damit einer abgestimmten Siedlungsentwicklung grosse Bedeutung zu. Die vorliegende Publikation richtet sich somit an strategisch wie auch operativ handelnde Akteure und versteht sich in diesem Sinn auch als Fortführung der Reihe «Informationen zur Raumplanung im Kanton St.Gallen».

Da seit geraumer Zeit die Bauzonen flächendeckend über den ganzen Kanton digital vorhanden sind, befasst sich der erste Themenbericht der Raumbewertung des Kantons St.Gallen mit den Auswertungen der Bauzonenkarten und dem daraus erhobenen Überbauungsstand. Der zweite Themenbericht befasst sich mit einem weiteren zentralen Bereich der Raumplanung: Verkehr und Erreichbarkeit.

Ueli Strauss  
Leiter Amt für Raumentwicklung

## Raubeobachtung: Controlling- und Frühwarnsystem

Die Raubeobachtung des Kantons St.Gallen soll die für ein vorausschauendes und wirkungsorientiertes Handeln erforderlichen Informationen sammeln und bereitstellen. Die Raubeobachtung St.Gallen beinhaltet deshalb sowohl den Aspekt des Frühwarnsystems als auch den Aspekt eines Controllings; sie ist somit eines der wichtigen Arbeitsinstrumente des Amtes für Raumentwicklung – insbesondere für die Arbeiten für den Richtplan. Im Rahmen der Raubeobachtung wird alle vier Jahre ein Legislaturbericht zu Händen der Regierung erstellt. In den etwa jährlich erscheinenden Themenberichten sollen die in den Legislaturberichten behandelten Themen vertieft ausgeleuchtet werden.



Die Raumplanung hat die Aufgabe, unseren Lebensraum zu erhalten und zu gestalten. Die wichtigsten und intensivsten Nutzungen der Schweiz finden auf weniger als einem Drittel der gesamten Fläche statt. Hier wird der Wettstreit um den Boden zwischen den diversen Nutzungsarten zur Hauptsache ausgetragen.

Die engen räumlichen Verhältnisse bringen es mit sich, dass sich die vielfältigen Nutzungsansprüche an den Raum – in der Raumplanungsverordnung als raumwirksame Tätigkeiten bezeichnet – oftmals gegenseitig konkurrenzieren und deshalb im Hinblick auf die anzustrebende räumliche Entwicklung aufeinander abzustimmen sind (Art. 2 RPV).

Für diese räumliche Abstimmung müssen die Entwicklung der Raumnutzungen (Bevölkerung, Siedlung, Landschaft, Verkehr) und mögliche Trends bekannt sein. Wichtig ist diesbezüglich nicht nur die Frage nach dem wieviel – sondern auch, wo sich etwas verändert hat. Die Raubeobachtung hat die Aufgabe, diese Grundlagen zeitgerecht, d.h. vorausschauend zu beschaffen, damit die Entscheidungen im Rahmen der Raumordnungspolitik rechtzeitig gefällt werden können. Sie gibt deshalb Auskunft über

- die bisherige Entwicklung der Raumnutzungen,
- den heutigen Zustand des Raumes und
- Trends (Bedürfnisse, Verhaltensmuster etc.).

Nebst dem Bereitstellen von Entscheidungsgrundlagen soll durch die Raubeobachtung auch die Wirksamkeit des kantonalen Richtplans überprüft werden. Dieses «Controlling» stellt in erster Linie auf die im Richtplan formulierten Leitsätze ab (siehe Kapitel III: Grundzüge der räumlichen Entwicklung, GROSG).

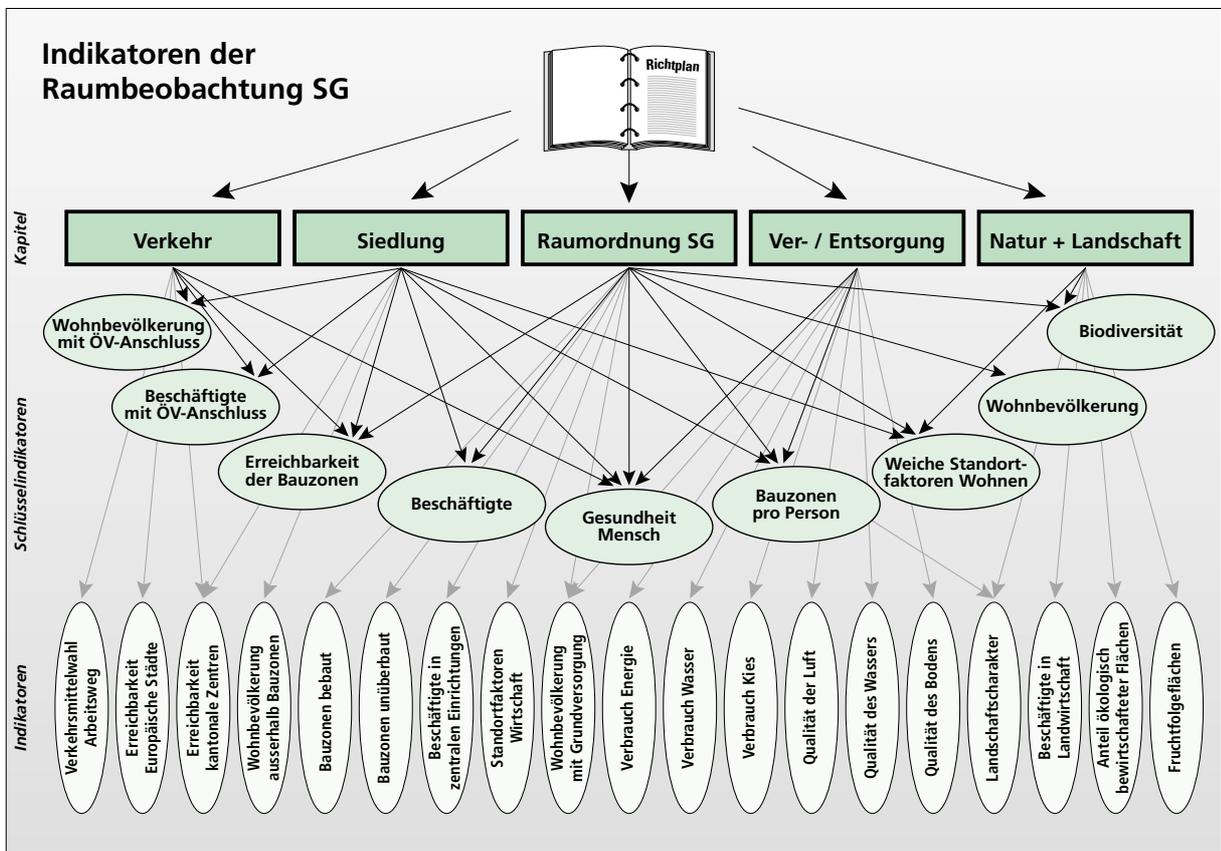
Um die Entwicklung der unterschiedlichen Raumnutzungen sichtbar und messbar zu machen, werden Indikatoren benötigt. Ähnlich einem Fiebermesser können diese über mögliche Veränderungen Auskunft geben. Gute Indikatoren sind deshalb die halbe Miete – daraus die richtigen Schlüsse zu ziehen, ist die andere Hälfte. Eine erhöhte Körpertemperatur bedeutet nicht zwingend, dass eine Grippe im Anzug ist.

Um ein optimales Indikatoren-Set zu erhalten, wurde deshalb das folgende Vorgehen gewählt: in einem ersten Schritt wurde ein für die Bedürfnisse des Kantons St.Gallen ausgerichtetes Indikatoren-Set erarbeitet. Im zweiten Schritt wird dieses mit den verschiedenen Indikatoren anderer Kantone und des Bundes abgeglichen. Im dritten Schritt sollen schlussendlich einerseits die Tauglichkeit der Indikatoren überprüft und andererseits genaue

Definitionen sowie allenfalls realistische Soll-Werte erarbeitet werden.

Die Raubeobachtung wird alle vier Jahre einen **Legislaturbericht** erstellen. Dieser geht in erster Linie an die Regierung (Controlling zum Richtplan) und gleichzeitig an den Bund (Bericht zum Stand der Richtplanung).

Die ungefähr jährlich erscheinenden **Themenberichte** befassen sich vertieft mit einzelnen Sachbereichen der Raumplanung. Diese werden je nach Bedarf ausgewählt, d.h. wenn interessante neue Daten (z.B. aus der Volkszählung) zur Verfügung stehen oder wenn auf politischer oder auf Verwaltungsebene dringende Fragen anstehen.



## Siedlungswachstum und Kulturlandverlust

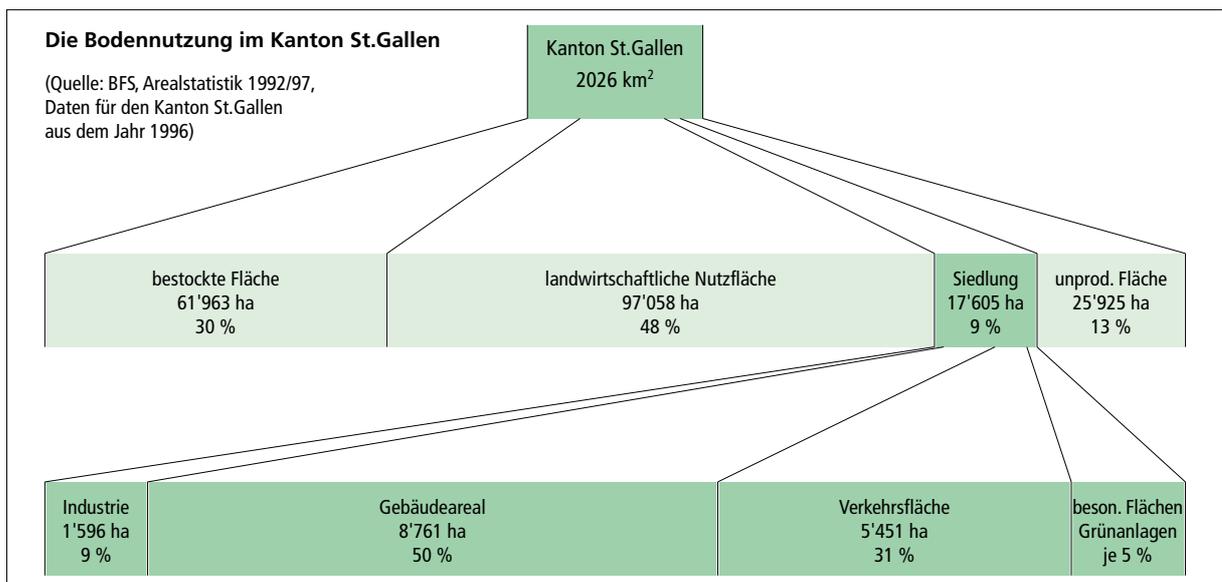
Rund 1/10 der Fläche des Kantons St.Gallen ist Siedlungsgebiet. Im kantonalen Durchschnitt sind davon etwa 1/3 Verkehrsflächen. Dieser Anteil variiert allerdings sehr stark zwischen ländlichen und städtischen Gemeinden. Im Kanton St.Gallen hat die Siedlungsfläche innerhalb von rund 12 Jahren um etwa 2000 Hektaren zugenommen – dies entspricht der Fläche der Gemeinden Jona oder Hemberg. Die Umverteilung der Landnutzung geht im Wesentlichen auf Kosten der landwirtschaftlichen Nutzflächen. Es sind allerdings regionale Unterschiede zu beobachten: in Tallagen ist die Siedlungsfläche im Vormarsch, in höheren Lagen dehnt sich der Wald aus.

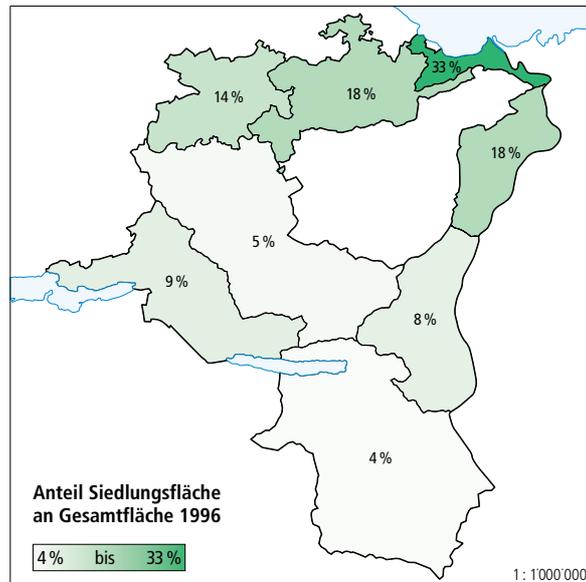
Die 2026 km<sup>2</sup> grosse Fläche des Kantons St.Gallen gliedert sich nach den Erhebungen aus dem Jahr 1996 im Rahmen der Arealstatistik des Bundesamtes für Statistik im Wesentlichen in:

- 48% landwirtschaftliche Nutzflächen
- 30% bestockte Flächen wie Wälder und Gehölze
- 13% unproduktive Flächen wie Gewässer und Fels
- 9% Siedlungsflächen

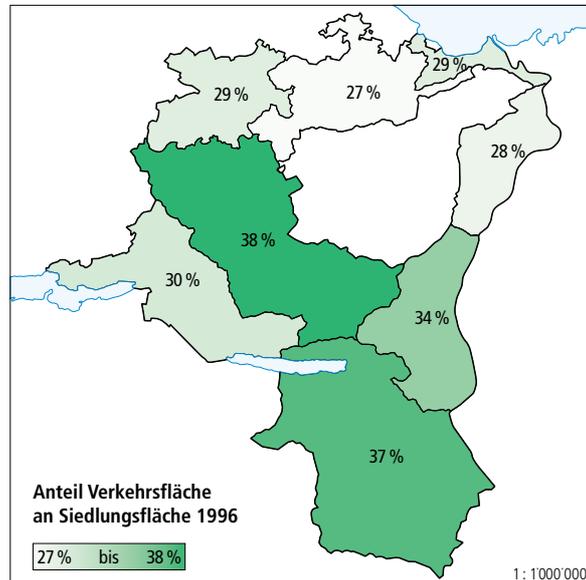
Die Siedlungsfläche teilt sich weiter auf in:

- 50% Gebäudeareale mit Wohn-/Gewerbebauten
- 31% Verkehrsflächen mit Parkplätzen
- 9% Industrieareale
- 5% Erholungs- und Grünanlagen sowie
- 5% Besondere Siedlungsflächen wie Deponien



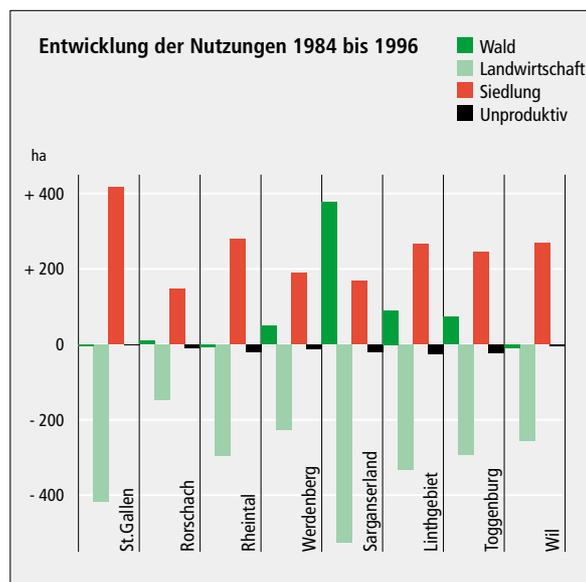


Starke regionale Unterschiede zeigen sich im Anteil der Siedlungsflächen. Während in der Region Rorschach bereits ein Drittel der Gesamtfläche überbaut ist, ist es im Sarganserland lediglich ein Dreissigstel. Der Anteil der Verkehrsflächen variiert ebenfalls beträchtlich. In ländlichen Gebieten, wie dem Toggenburg, führen insbesondere die Streusiedlungsgebiete zu einem verhältnismässig hohen Anteil an Strassen (38% der Siedlungsfläche) – während die städtischen Regionen deutlich unter 30% liegen. Die dünn besiedelten Gebiete tragen dementsprechend hohe Infrastrukturkosten für die Erschliessung.



Die Siedlungsfläche hat im Kanton St.Gallen zwischen 1984 und 1996 um 13% zugenommen. Dies entspricht etwa dem gesamtschweizerischen sowie dem Ostschweizer Mittel. Am wenigsten zusätzliche Siedlungsfläche verzeichnen die Kantone Basel-Stadt (+1%), Schaffhausen (+8%) und Genf (+10%). Jura (+25%) und Wallis (+22%) haben deutlich am meisten Land verbraucht.

Werden die absoluten Zahlen betrachtet, wird eine weitere Entwicklung augenfällig: Das Siedlungsgebiet und auch der Wald wachsen im Wesentlichen auf Kosten des landwirtschaftlich genutzten Gebietes. In Tallagen wächst das Siedlungsgebiet stetig in die landwirtschaftlich genutzten Flächen hinein (Regionen St.Gallen, Wil, Rorschach und Rheintal). In höheren Lagen nimmt hingegen der Wald nicht mehr genutzte Alpweiden in Beschlag. Insbesondere im Sarganserland ist diese Entwicklung gut erkennbar.

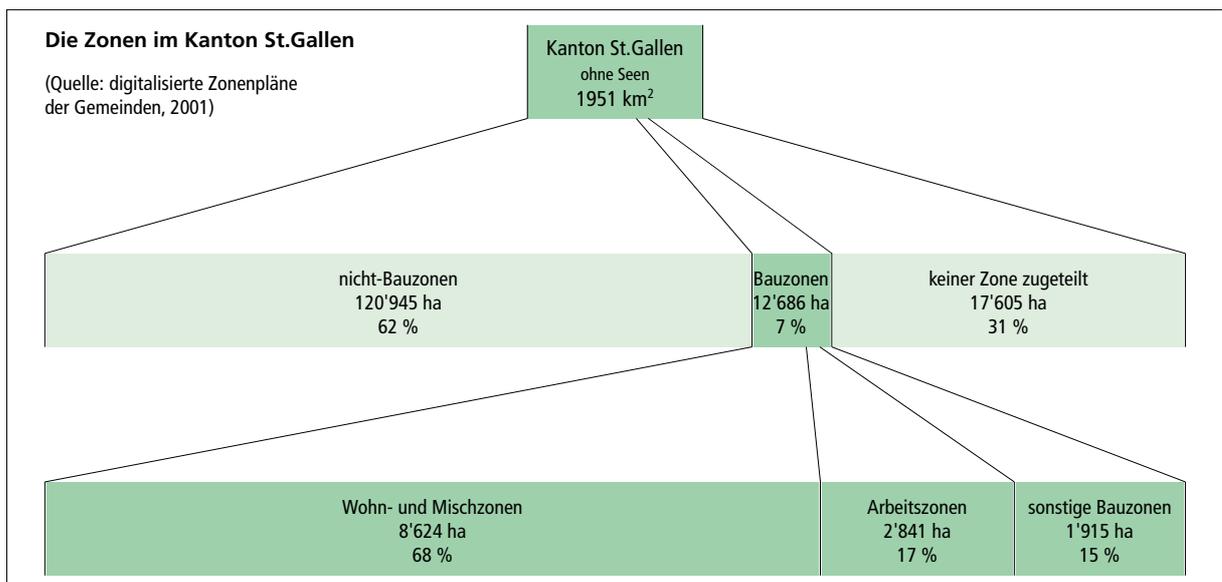


## Bauzonen: Redimensionierung und Wachstum

Die Gemeinden des Kantons St.Gallen weisen in ihren Zonenplänen etwa zehn mal mehr Nicht-Bauzonen als Bauzonen aus. Den mit Abstand grössten Anteil hat die Landwirtschaftszone (50% des Gemeindegebietes). In den Bauzonen ist die Wohnzone am grössten (44% der Bauzonen). Wird die Entwicklung der Bauzonen betrachtet, fällt auf, dass zwischen 1984 und 1991 etliche Flächen wieder ausgezont wurden. In den letzten 10 Jahren wuchsen sämtliche Bauzonen wieder leicht an – erstaunlicherweise wurden am meisten Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen neu eingezont.

Einerseits stellen die Gemeinden durch die Ortsplanung die zweckmässige Nutzung des Bodens sowie die geordnete Besiedlung und die bauliche Entwicklung des Gemeindegebietes sicher (Art. 4 Baugesetz), andererseits soll sie die Standortqualität der Gemeinden für die Wirtschaft als auch für die Wohnbevölkerung stärken (Leitsätze im Richtplan). Der Ausscheidung der Zonen – insbesondere der Bauzonen – kommt deshalb auf der Stufe der kommunalen Nutzungsplanung eine besondere Rolle zu.

Seit 2002 liegen die Zonenpläne, mit wenigen Ausnahmen, über den ganzen Kanton in digitaler Form vor.



Etwas mehr als zwei Drittel der Fläche des Kantons (ohne Gewässer 1951 km<sup>2</sup>) wird in den Zonenplänen einer Zone zugeordnet. Die restliche Fläche setzt sich im Wesentlichen aus Wald und Verkehrsflächen zusammen. Der grösste Teil der Zonen sind Nicht-Bauzonen, diese setzen sich folgendermassen zusammen:

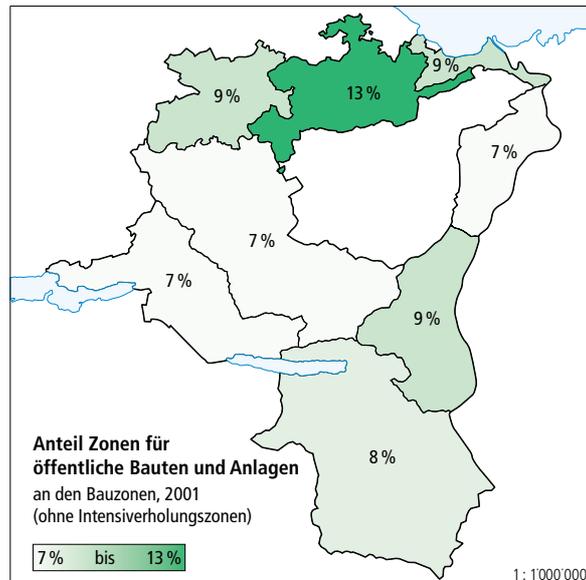
- 80% Landwirtschaftszonen (96'612 ha),
- 16% übriges Gemeindegebiet (19'258 ha) und
- 4% Grünzonen (5'074 ha).

Die 12'686 ha Bauzonen gliedern sich ihrerseits in:

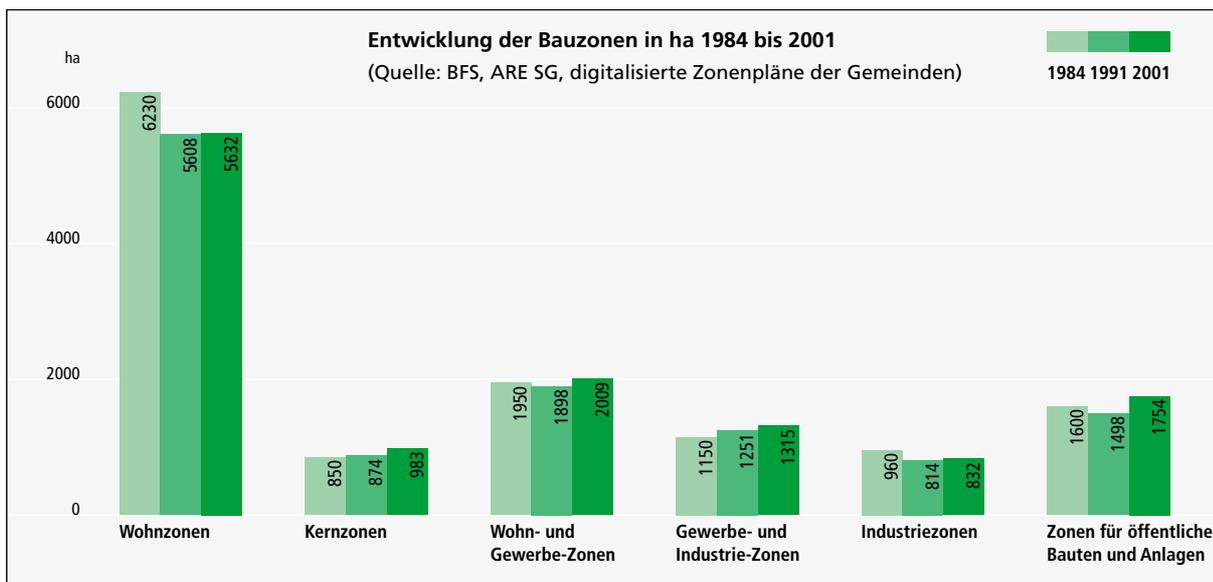
- 68% Wohn- und Mischzonen (8'642 ha),
- 17% Arbeitszonen (2'148 ha) und
- 15% sonstige Bauzonen (1'915 ha).

Zu den Wohn- und Mischzonen gehören einerseits die klassischen Wohnzonen (44% aller Bauzonen), die Wohn- und Gewerbezone (16%) und die Kernzonen (8%). Die Arbeitszonen setzen sich aus den reinen Industriezonen (6%) und den Zonen für Gewerbe und Industrie (10%) zusammen. Die übrigen Bauzonen bestehen zum grössten Teil aus Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen (13%).

Im Kanton St.Gallen sind durchschnittlich 9% aller Bauzonen (ohne Intensiverholungszone) für öffentliche Bauten und Anlagen vorgesehen. In Gemeinden mit zentralen Funktionen, vor allem in den Agglomerationen, steigt dieser Anteil deutlich. So weisen die Stadt St.Gallen 14% und die Gemeinden im ländlichen Raum 7% der Bauzonen für öffentliche Bauten aus (Raumtypen gemäss Richtplan Kapitel VI 11).

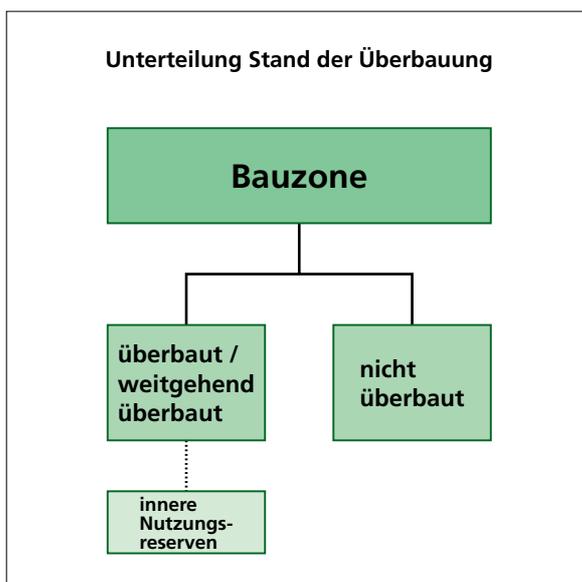


Aufgrund übertriebener Bevölkerungswachstumsprognosen wurden in den 70er Jahren entsprechend überdimensionierte Bauzonen ausgeschieden. Etliche Gemeinden zogen im Anschluss zwischen 1984 und 1991 teilweise beträchtliche Flächen wieder aus. Am meisten betroffen waren die Wohnzonen (-10%). Die Abnahme der Industriezonen (-15%) wurde durch Umzonungen in Gewerbe- und Industriegebiete verstärkt. Insgesamt nahmen die Arbeitszonen in dieser Periode lediglich um 2% ab. In den vergangenen 10 Jahren verlangsamte sich dieser Prozess – insgesamt sind die Bauzonen sogar wieder leicht gewachsen.



## Das Stadt-Land-Gefälle des Überbauungsstandes

**Drei Viertel der Bauzonen im Kanton St.Gallen sind überbaut. Dabei gibt es ein deutliches Gefälle zwischen den städtischen Zentren und den ländlichen Gemeinden. Obwohl das peripher gelegene Siedlungsgebiet relativ zu den Bauzonen das grösste Wachstum aufweist, wird dieser Zustand voraussichtlich noch länger andauern. Denn die Bauzonen werden in erster Linie entlang der dichten Siedlungskorridore und der Autobahnen beansprucht: Beinahe zwei Drittel der neu überbauten Zonen befinden sich in diesem Raum.**



Aufgrund der digitalen Zonenpläne hat das ARE SG den Stand der Überbauung anhand der Übersichtspläne 1:10'000 erhoben. Die so erhaltenen Daten entsprechen etwa einer Erhebung aus dem Jahr 1998. Der Stand der Überbauung teilt die Bauzonen in zwei Kategorien ein:

Eine Parzelle gilt als **«überbaut / weitgehend überbaut»**, wenn keine weiteren Hauptbauten erstellt werden können. Auch als Park- oder Lagerplätze, Spielwiesen und Sportplätze verwendete Flächen fallen in diese Kategorie.

Als **«nicht überbaut»** gelten Grundstücke, die noch nicht überbaut oder nur mit einzelnen Nebenbauten (wie Gartenhäuschen, Hühnerställe etc.) belegt sind. Bei grossen teilweise überbauten Parzellen gelten jene Teilflächen als unüberbaut, die abgetrennt und selbständig überbaut werden können.

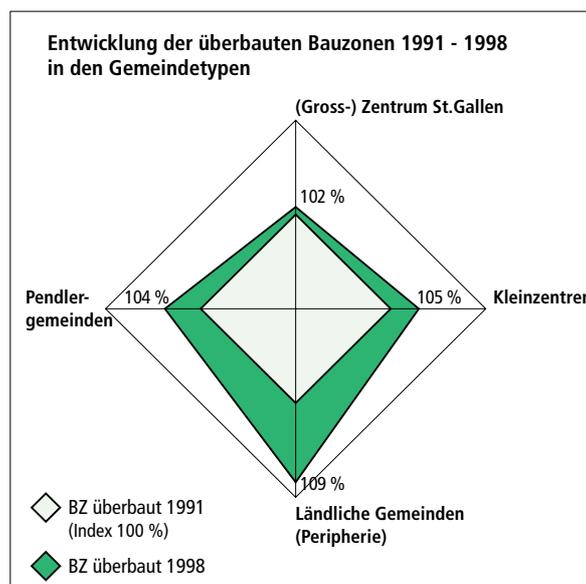
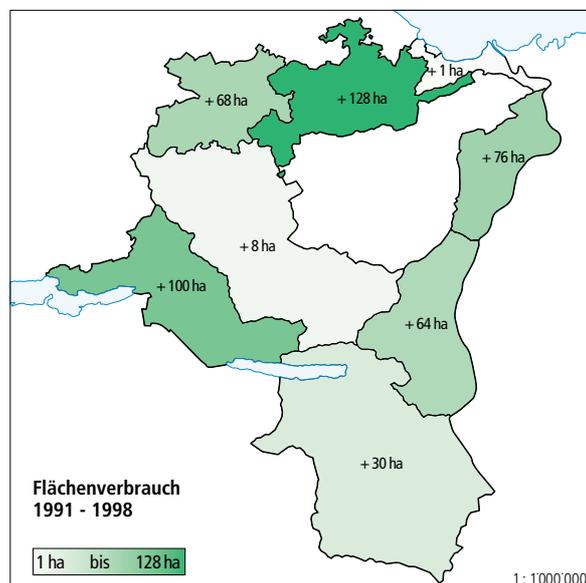
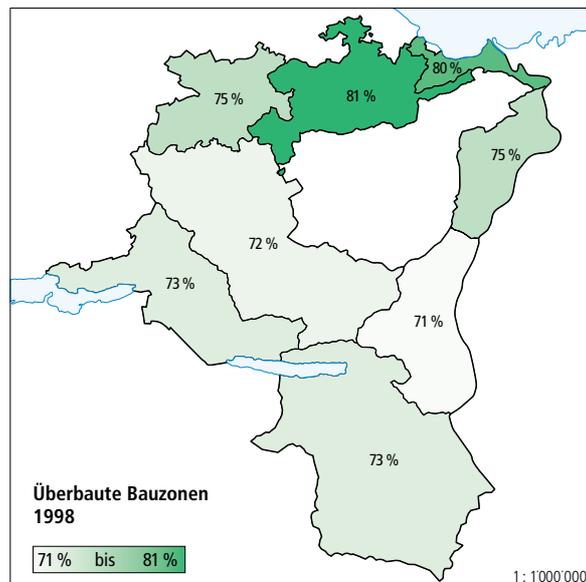
Auf dieser Systematik baut auch die von den Gemeinden geführte Übersicht über den Erschliessungsstand nach Art. 31 RPV auf. Die Resultate sind deshalb direkt miteinander vergleichbar. Im Kanton St.Gallen wurde 1991 der Erschliessungsstand flächendeckend erhoben. Seither wird er aber nur noch bei Bedarf für einzelne Gemeinden nachgeführt. Zur Zeit stehen deshalb keine aktuellen Daten zum Erschliessungsstand über den ganzen Kanton zur Verfügung.

Im Jahr 1998 waren 76% der heute ausgeschiedenen Bauzonen überbaut. Dabei gibt es starke regionale Unterschiede. Am meisten überbaute Bauzonen weisen die Regionen St.Gallen (81%) und Rorschach (80%) auf, im Gegensatz zu den Regionen Werdenberg (71%) und Toggenburg (72%), die über verhältnismässig viele freie Bauzonen verfügen. Werden die einzelnen Nutzungen, betrachtet, ergibt sich jeweils ein sehr ähnliches Bild. Da die sehr dicht besiedelten und gut genutzten Kernzonen einen grossen Anteil an den Mischzonen ausmachen, liegen die entsprechenden Werte alle relativ hoch. Im kantonalen Durchschnitt sind 81% der Kernzonen überbaut. Die markantesten Unterschiede ergeben sich in den Arbeitszonen (Gewerbe- und Industriezonen). Hier geht die Spanne des Anteils überbauter Zonen von 73% (Region St.Gallen) bis hinunter auf 61% (Toggenburg). Allgemein sind die Arbeitszonen mit etwas mehr als 68% überbauten Flächen relativ wenig überbaut.

Werden die zwischen 1991 und 1998 neu überbauten Flächen betrachtet, sind die grossen Veränderungen entlang den Autobahnen und den Siedlungskorridoren augenfällig. 281 Hektaren – d.h. 59% der neu beanspruchten Flächen im privaten Sektor – befinden sich in den dichten Siedlungsbändern. Den grössten Zuwachs erfuhren in diesen Gebieten die überbauten Wohnzonen, während die Arbeitszonen in erster Linie in den Regionalzentren beansprucht wurden.

Zwischen 1991 und 1998 sind die überbauten Wohn-, Misch- und Arbeitszonen um 6% gewachsen. Obwohl die ländlichen Gemeinden absolut gesehen wenig neue Flächen beanspruchten, legten sie relativ zu ihrer ursprünglichen Fläche überdurchschnittlich zu (+9%) – ganz im Gegensatz zu den Zentren (Stadt St.Gallen +2%; Klein- und Peripheriezentren +4%). Die Wohnzonen wuchsen am deutlichsten im Linthgebiet (+17%), die Mischzonen im Sarganserland (+15%) und die Arbeitszonen im Werdenberg (+16%).

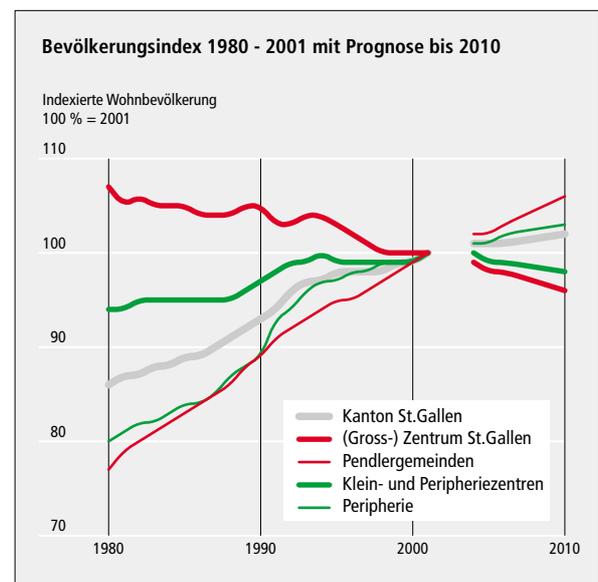
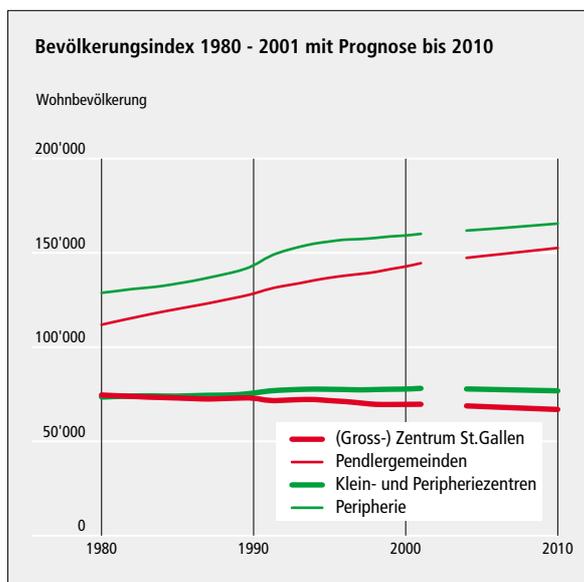
Die unterschiedlichen Resultate aus dem relativen und absoluten Wachstum der bebauten Flächen deutet auf zwei Problemkreise hin. Einerseits findet die heutige Siedlungsentwicklung vor allem in den dichten Siedlungsbändern statt. Andererseits wachsen die Landgemeinden überproportional, was in den betroffenen Gebieten zu infrastrukturellen Problemen führen kann.



## Die Stadt-Land-Bewegung der Wohnbevölkerung

Die Bevölkerung im Kanton St.Gallen wuchs in den letzten zwei Jahrzehnten um 16%. Dies aufgrund des grossen Wachstums in den Klein- und Peripheriezentren sowie den ländlichen Gemeinden. Die Wohnbevölkerung der Stadt St.Gallen, als einziges Grosszentrum im Kanton, sank indes deutlich. Es ist damit zu rechnen, dass in Zukunft auch die kleineren Zentrumsgemeinden an Einwohner verlieren werden und sich zu so genannten «A-Städten» wandeln (Städte mit einem hohen Anteil Armen, Alten und Arbeitslosen). Jede zehnte Person im Kanton wohnt ausserhalb der Bauzonen. Zwischen 1970 und 1980 zogen viele Einwohner aus den Landwirtschaftsgebieten weg, dieser Trend hat sich aber im darauf folgenden Jahrzehnt wieder aufgefangen.

Gemäss den jährlichen Erhebungen der Gemeinden nahm in den letzten 21 Jahren die Bevölkerung des Kantons St.Gallen ständig zu. Sie wuchs von 389'000 (1980) auf 452'600 Einwohner (2001). Mit Abstand am meisten Menschen wohnen in den ländlichen Gemeinden und den Pendlergemeinden. Die Entwicklung in den verschiedenen Gemeindetypen wird bei einer indexierten Darstellung besser sichtbar. In der Darstellung unten rechts wurde der Bevölkerungsstand von 2001 als 100% bestimmt. Die ländlichen Gemeinden (+24%) und die Pendlergemeinden (+29%) wuchsen in den letzten zwei Jahrzehnten deutlich. Während die kleineren Zentren mit einem Wachstum von 6% noch etwas zulegen konnten, verlor aber die Stadt St.Gallen rund 7% ihrer Einwohner.



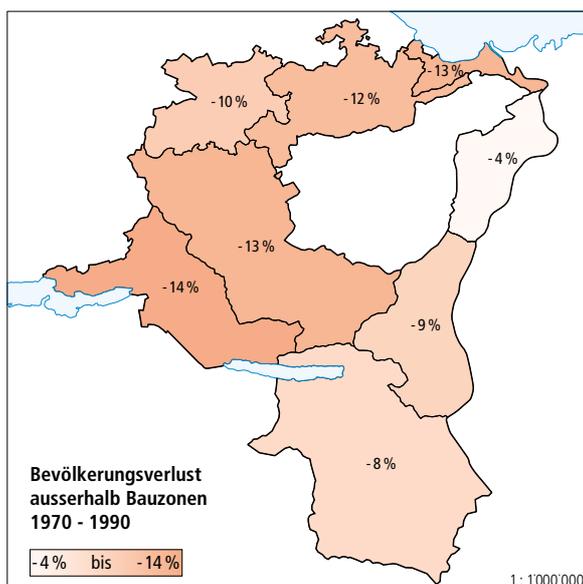
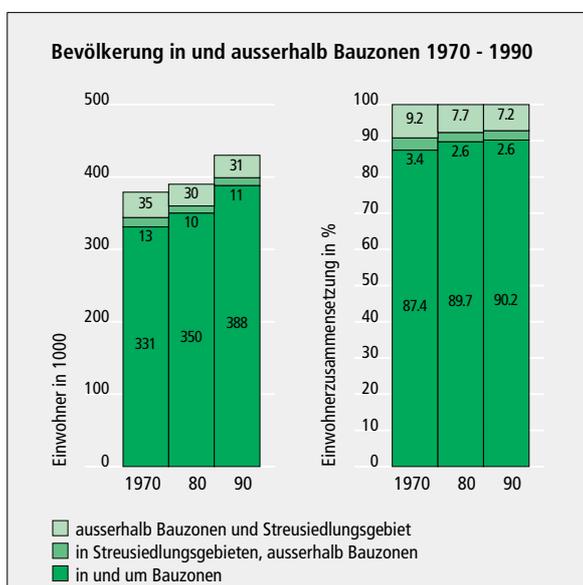
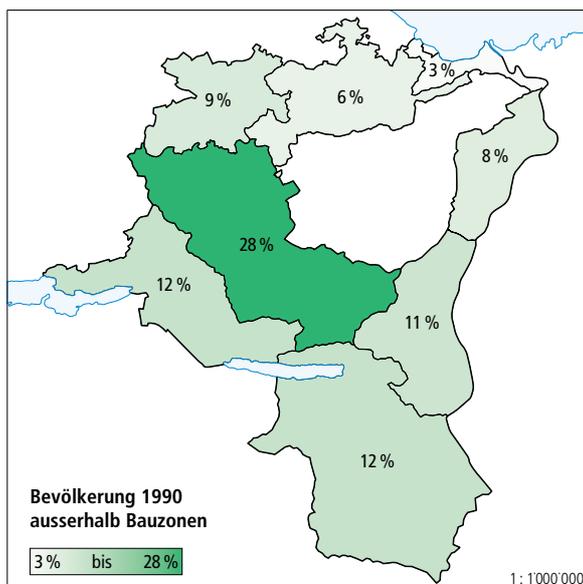
Eine Bevölkerungsprognose der Firma dm-Plus skizziert im Wesentlichen aufgrund der Altersstruktur eine mögliche Entwicklung bis in das Jahr 2010. Während der Trend der letzten Jahrzehnte voraussichtlich in den meisten Gemeindetypen anhalten wird, rechnet die Prognose in den Klein- und Peripheriezentren aber mit einer Trendumkehr in Richtung Bevölkerungsrückgang (-2%). In den Gross- und den Kleinzentren ist deshalb zukünftig verstärkt mit den entsprechenden wirtschaftlichen und sozialen Problemen zu rechnen.

Seit 1970 werden die Daten der Volkszählungen auf eine Hektare genau georeferenziert erhoben. Dies ermöglicht heute eine relativ präzise Aussage über die Bevölkerungsentwicklung innerhalb und ausserhalb der Bauzonen. In der vorliegenden Auswertung wurden alle Hektar-Raster-Flächen, die heute ganz oder teilweise in einer Bauzone liegen, als «innerhalb der Bauzonen» bezeichnet. Alle Angaben beziehen sich somit auf die entsprechenden Perimeter der Zonenpläne mit Stand 2001, was eine einfache Vergleichbarkeit der Werte ermöglicht.

Im Jahr 1990 wohnten 387'700 in und rund 42'000 Einwohner ausserhalb der heute ausgeschiedenen Bauzonen. Im kantonalen Durchschnitt wohnten somit rund 10% der Wohnbevölkerung ausserhalb der Bauzonen: 3% in Streusiedlungsgebieten und 7% ausserhalb. Die regionalen Unterschiede sind allerdings immens und variieren zwischen einem Anteil von 3% in der Region Rorschach und 28% im Toggenburg.

Wird die Entwicklung zwischen 1970 und 1990 betrachtet, ist augenfällig, dass das Bevölkerungswachstum vorwiegend in den dazu vorgesehenen Zonen stattfindet.

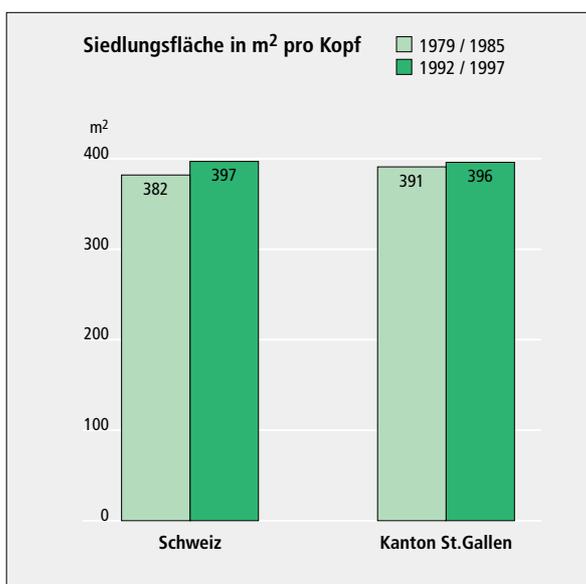
Dementsprechend ist zwischen 1970 und 1990 ein markanter Bevölkerungsverlust im Nicht-Siedlungsgebiet festzustellen. Insgesamt nahm die Bevölkerung ausserhalb der Bauzonen um 11% ab. Davon am meisten betroffen sind das Linthgebiet (-14%) und das Toggenburg (-13%). Mit der Entvölkerung der ländlichen Gebiete wächst aber auch tendenziell die Zahl der leer stehenden und später baufälligen Gebäude. Von 1980 bis 1990 stieg die Bevölkerung wieder leicht an – was auf eine Entspannung der Situation deuten könnte. Die Daten der Volkszählung 2000 werden darüber Aufschluss geben.



## Die Siedlungsfläche wächst schneller als die Bevölkerung

**Im Vergleich zur durchschnittlichen Entwicklung in der Schweiz ist die Siedlungsfläche pro Einwohner im Kanton St.Gallen deutlich weniger gewachsen. Trotzdem wurden zwischen 1991 und 2001 überproportional zusätzliche Bauzonen ausgeschieden. Die in den Zonenplänen ausgeschiedenen Bauzonen wuchsen in diesem Zeitraum 5% mehr als die Wohn- und Arbeitsbevölkerung zusammen.**

Auf der Stufe Bund wird mit verschiedenen Indikatoren die Siedlungsfläche pro Einwohner untersucht und ausgewertet (vgl. MONET – das Schweizer Monitoringsystem). In den 12 Jahren von der ersten bis zur zweiten Arealstatistik (1979/85 und 1992/97)



hat in der Schweiz die Siedlungsfläche pro Kopf um 3.8% zugenommen. Der Grund für diese Entwicklung liegt in der veränderten Bevölkerungsstruktur, der Wohlstandssteigerung und der zunehmenden Zersiedelung der Landschaft. Der Bundesrat hat die Fläche von 400 m<sup>2</sup>/Kopf als angestrebten Zielwert für diesen Indikator bezeichnet – was etwa einem Einfrieren des heutigen Standes gleich kommt.

Die Zunahme der Siedlungsfläche pro Einwohner lag im Kanton St.Gallen in den letzten Jahren unter dem Schweizerischen Durchschnitt. Während in der Erhebung von 1984 der Kanton mit 391 m<sup>2</sup>/Kopf noch deutlich über dem Schweizer Mittel lag, liegt er 1996 mit 396 m<sup>2</sup>/Kopf leicht darunter – die Fläche pro Einwohner wuchs lediglich um 1%.

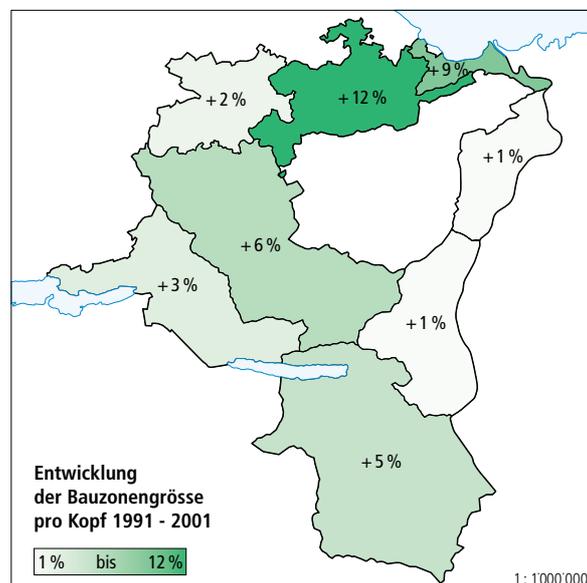
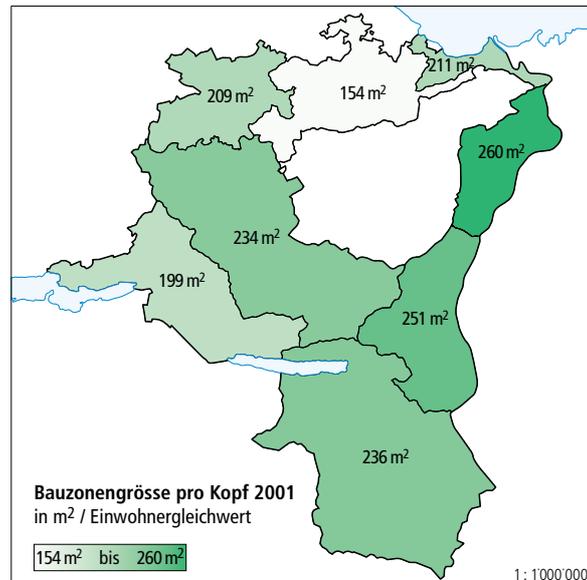
Ein Vergleich der Siedlungsfläche pro Kopf zwischen den Kantonen und Regionen ist hingegen nicht aussagekräftig. Ländliche Kantone weisen immer einen verhältnismässig hohen Wert aus, da die Erschliessung der Bauernhöfe, Weiler und anderen Einzelgebäuden grosse Flächen beansprucht. Dies zeigt sich auch im Kanton St.Gallen: In der Region St.Gallen beansprucht eine Person durchschnittlich 293 m<sup>2</sup> Boden – im Toggenburg sind es 541 m<sup>2</sup>.

Deutlich besser vergleichbar ist die Nutzungsdichte in den Bauzonen. Dieser Indikator widerspiegelt die Baudichte im Siedlungsgebiet wie in den Zonenplänen ausgeschieden. Hierzu wird die Fläche der Bauzonen pro Einwohnergleichwert gemessen. Der Einwohnergleichwert berücksich-

tigt nicht nur die Wohnbevölkerung, sondern auch die Anzahl Beschäftigte (Vollzeitäquivalente) in der Gemeinde und damit die Nutzung in den Arbeitszonen. Die Betrachtung der Bauzonen ermöglicht einen Einblick in die Effizienz und Absichten der Raumplanung, da die Bauzonen den von den Behörden erwünschten Siedlungssperimeter umfassen.

Im Durchschnitt sind im Jahr 2001 im Kanton St.Gallen pro Einwohnergleichwert (im Folgenden pro Kopf) 204 m<sup>2</sup> Bauzonen ausgeschieden. Die kleinregionalen Unterschiede sind beträchtlich. Wie erwartet liegt die Region St.Gallen mit 154 m<sup>2</sup>/Kopf am tiefsten, da die Zentren grundsätzlich dichter besiedelt sind. Am meisten Bauzonen pro Kopf sind in den Regionen Rheintal (260 m<sup>2</sup>/Kopf) und Werdenberg (251 m<sup>2</sup>/Kopf) ausgeschieden. Die für eine Agglomeration erstaunlich tiefe Nutzungsdichte in Altstätten-Heerbrugg wird mit diesem Indikator sichtbar. Die Bauzonen der Agglomeration St.Gallen sind mit 141 m<sup>2</sup>/Kopf beinahe doppelt so dicht genutzt wie diejenigen in Altstätten-Heerbrugg (247 m<sup>2</sup>/Kopf).

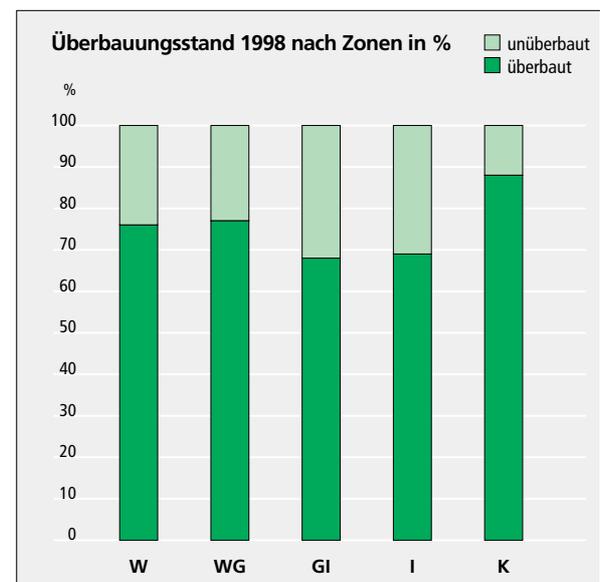
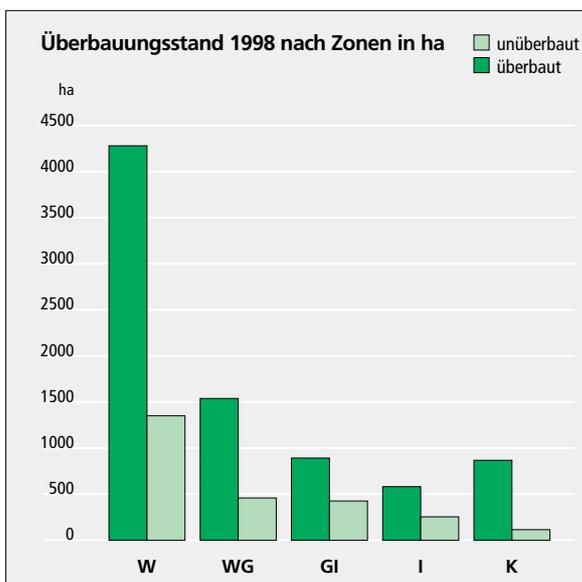
Die Entwicklung der Bauzonen pro Kopf in den letzten 10 Jahren macht deutlich, dass die Bauzonen überproportional wachsen. Nachdem zwischen 1986 und 1991 die eingezonte Fläche pro Kopf von 250 m<sup>2</sup> auf 193 m<sup>2</sup> deutlich fiel, wuchs sie seither wieder um 6% an (auf 204 m<sup>2</sup>/Kopf). Am stärksten wuchs die Fläche mit +12% in der Region St.Gallen, während das Rheintal und die Region Werdenberg beinahe stagnierten (je +1%).



## Bauzonenreserven mit grossem Handlungsspielraum

Im Kanton St.Gallen sind etwa ein Viertel der Wohnzonen und rund ein Drittel der Gewerbe- und Industriezonen noch nicht überbaut. Insgesamt dürften in den heute ausgeschiedenen Bauzonen rund 606'000 Einwohner und 240'000 Arbeitsplätze Platz finden. Auch in einem grösseren Zeithorizont wird aber kaum mit einer entsprechenden Einwohner- und Arbeitsplatzentwicklung gerechnet. Die heute vorhandenen Bauzonenreserven sind somit grundsätzlich genügend gross. Zwischen den Regionen gibt es allerdings deutliche Unterschiede. So sind zum Beispiel die Reserven für Wohnnutzungen im Rheintal oder im Sarganserland mehr als drei Mal grösser als in der Region St.Gallen.

Für die künftigen Entwicklungsmöglichkeiten der Gemeinden ist die Verfügbarkeit von nicht überbautem Bauland von zentraler Bedeutung. Im Verhältnis zur bestehenden Zonengrösse weisen die Arbeitszonen mit 32% den höchsten Anteil an unüberbauten Flächen aus (Stand 1998). Von den für die reine Wohnnutzung ausgeschiedenen Zonen sind 24% und von denjenigen für gemischte Nutzungen 19% nicht überbaut. Allgemein ist der Anteil unüberbauter Arbeitszonen in allen Regionen deutlich grösser als derjenige für Wohnnutzungen. Die für Mischnutzungen vorgesehenen Flächen, wie Wohn- und Gewerbebezonen sowie Kernzonen, liegen meist an zentral gelegenen Stellen. Die entsprechenden Baulandreserven sind deshalb beträchtlich kleiner.

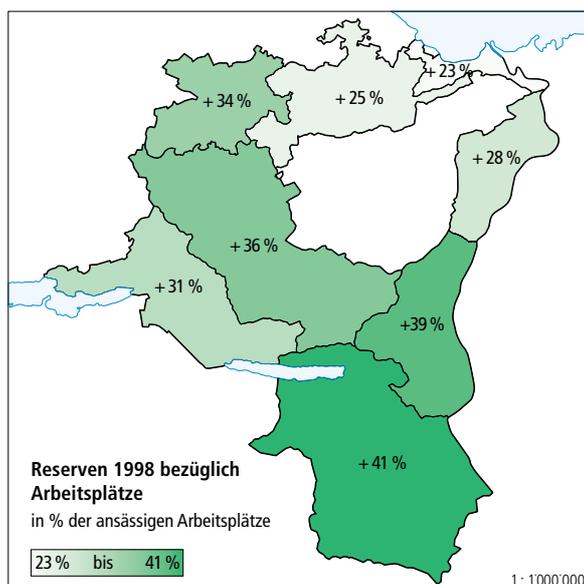
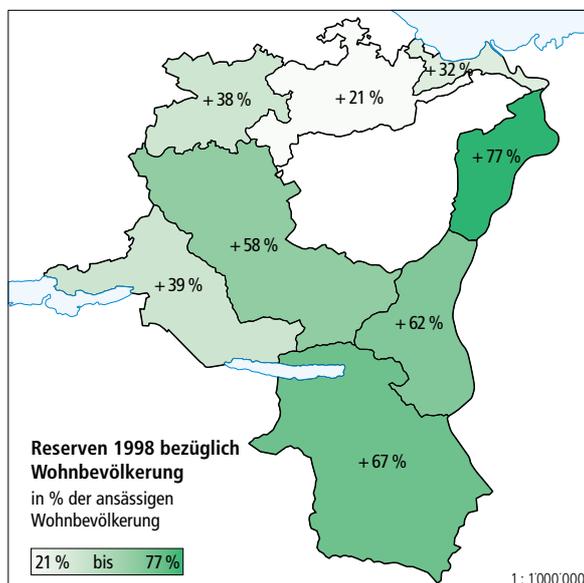
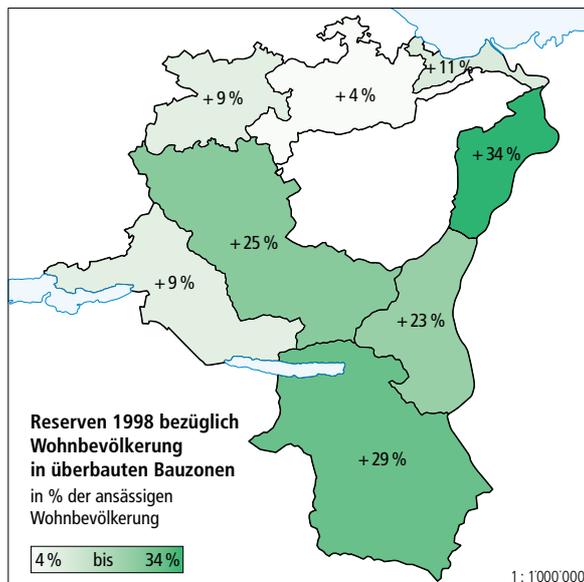


Um die Dynamik der Nutzungen aufzufangen, sind allerdings auch die inneren Reserven in den bereits überbauten Zonen zu berücksichtigen. Hierzu wurde aufgrund der digitalen Zonenpläne die theoretisch mögliche Bruttogeschossfläche (BGF) berechnet. Unter der generellen Annahme, dass in Zukunft pro Einwohner 55 m<sup>2</sup> BGF benötigt wird, kann anschliessend das Fassungsvermögen bezüglich Wohnbevölkerung ermittelt werden. Vergleicht man das maximale Fassungsvermögen der überbauten Bauzonen mit der heute in diesen Bauzonen wohnenden Anzahl Personen, erhält man die so genannten inneren Reserven des Siedlungsgebietes.

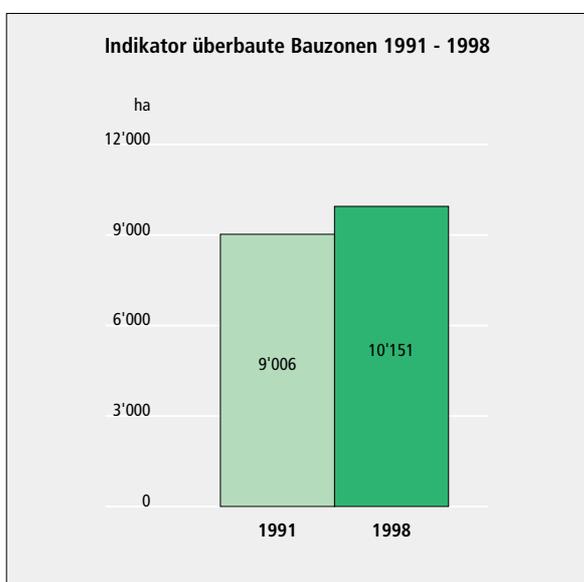
Durchschnittlich könnte mit den bestehenden Zonenordnungen in den überbauten Wohn- und Mischzonen Wohnraum für zusätzliche 67'000 Einwohner geschaffen werden – was rund 15% der heutigen Wohnbevölkerung entspricht. Am wenigsten zusätzlicher Wohnraum in bereits überbautem Gebiet kann mit +4% in der Region St.Gallen realisiert werden. Das Rheintal und das Sarganserland könnten demgegenüber, ohne eine Siedlungsvergrößerung, rund 34% bzw. 29% mehr Wohnraum schaffen.

Berücksichtigt man neben den inneren Reserven zusätzlich die Kapazitäten der nicht überbauten Flächen, können die heute ausgeschiedenen Bauzonen zusätzlich 194'000 Einwohner (+43%) beherbergen. Unter den Regionen verfügt wiederum St.Gallen mit einer zusätzlichen Kapazität von 21% der heutigen Wohnbevölkerung über relativ wenig Reserven. Das Rheintal (+77%) und das Sarganserland (+67%) können im ausgeschiedenen Baugebiet demgegenüber deutlich stärker wachsen.

Die Kapazität der Bauzonen bezüglich Arbeitsplätze ist deutlich schwieriger messbar, da die benötigte Bruttogeschossfläche pro Arbeitsplatz je nach Tätigkeit zwischen 20 m<sup>2</sup> und 150 m<sup>2</sup> variiert. Deshalb werden hier nur die Kapazitäten der nicht überbauten Flächen betrachtet. Unter der Annahme, dass die Branchenstruktur sowie die Ausnutzung der überbauten Zonen auch in Zukunft etwa gleich bleiben, dürften sich die Reserven auf rund 55'000 Arbeitsplätze (Vollzeitäquivalente) belaufen. Dies entspricht einer Zunahme von 29%. Die Regionen Rorschach (+23%) und St.Gallen (+25%) verfügen bezüglich Arbeitsplätze über die kleinsten Reserven – während das Sarganserland mit +41% am meisten Spielraum aufweist.



## Leitsätze und Indikatoren



Mit den im vorliegenden Bericht behandelten Kenngrößen zum Thema Bauzonen und Überbauungsstand können Aussagen zu den folgenden Leitsätzen gemacht werden:

Leitsatz 3 zur Raumordnung St.Gallen:

**«Der Kanton St.Gallen fördert eine an der Nachhaltigkeit orientierte räumliche Entwicklung.»**

Wie im Richtplan.01 des Kantons St.Gallen beschrieben, ist eine räumliche Entwicklung dann nachhaltig, wenn insgesamt und auf eine längere Dauer bezogen ein Ausgleich zwischen Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen für Menschen, Tiere und Pflanzen, gesellschaftlicher Solidarität und wirtschaftlicher Effizienz verwirklicht wird. Eine solche Entwicklung vermag die heutigen Bedürfnisse zu decken, ohne für künftige Generationen die Möglichkeiten zu schmälern, ihren eigenen Bedürfnissen gerecht zu werden. Um über diesen breit angelegten Leitsatz Aussagen machen zu können, werden verschiedene Indikatoren verwendet. Aus dem hier behandelten Themenbereich ist in erster Linie die Entwicklung der **überbauten Bauzonen** von Interesse. Zwischen 1991 und 1998 wuchsen diese um +13%. Dies ist deutlich mehr als die Entwicklung der Wohnbevölkerung mit +4.0% und der Arbeitsplätze -7.1%. Eine nachhaltige Entwicklung, wie sie in den Grundzügen zur räumlichen Entwicklung skizziert wird, müsste aber eine Stagnation der überbauten Bauzonen oder maximal ein mit der Wohnbevölkerung und den Arbeitsplätzen vergleichbares Wachstum aufweisen. Die Indikatoren zu den Baulandreserven und zu den Bauzonen pro Kopf werden im Zusammenhang mit den folgenden Leitsätzen besprochen.

Leitsatz 4 zur Raumordnung St.Gallen  
**«Der Kanton St.Gallen verbessert die Standortvoraussetzungen für die Wirtschaft.»**

Der Standortwettbewerb zwischen Gemeinden und Regionen hat sich in letzter Zeit stark zuge- spitzt. Diverse Indikatoren widerspiegeln die Güte der relevanten Standortfaktoren. Hinsichtlich der Bauzonen interessieren die **Baulandreserven**. Im sich zusehend schneller wandelnden Markt ermöglichen die freien Flächen den notwendigen Handlungsspielraum. Zwischen 1991 und 1998 sind die Baulandreserven für die Wohnnutzung um 13% geschrumpft, für Mischnutzungen um 10% gewachsen und für das reine Arbeiten etwa konstant geblieben (-1.9%). Wie die Berechnung des Fassungsvermögens der Bauzonen zeigt, sind generell relativ viele Flächen nicht überbaut – allerdings sind die Unterschiede zwischen den Gemeinden gross.

Leitsatz 2 zur Siedlung:

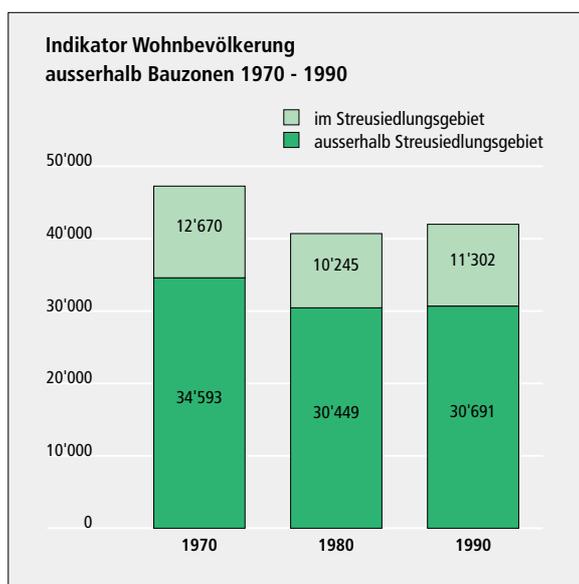
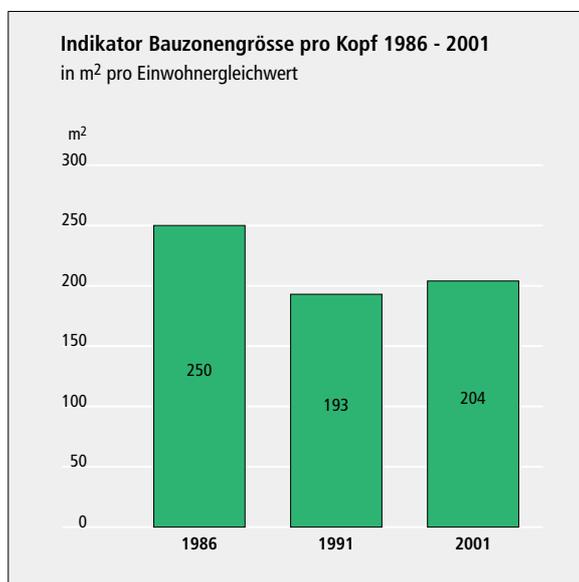
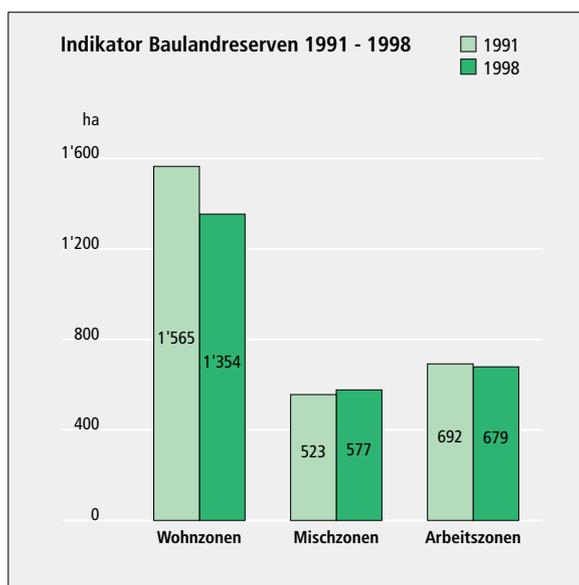
**«Siedlungsentwicklung nach innen lenken, verdichten und Siedlungsqualität erhöhen.»**

Die Erneuerung der Siedlungen und deren Anpassung an neue Anforderungen sowie die Nutzung der bestehenden Reserven im bereits überbauten Gebiet haben Vorrang vor dem Bauen auf der grünen Wiese. Aussagen zu diesem Leitsatz ermöglicht unter anderem der Indikator **Bauzonengrösse pro Kopf**: Zwischen 1991 und 2001 wuchs die Fläche der ausgeschiedenen Bauzonen pro Einwohnergleichwert im Kanton St.Gallen um +5.7%. Nach dem Leitsatz ist für diesen Indikator eine Stagnation, wenn nicht gar eine leicht fallende Tendenz, gefordert.

Leitsatz 4 zur Siedlung:

**«Den Charakter des ländlichen Raums bewahren.»**

Die Ortschaften abseits von Zentren und Entwicklungsachsen sind in ihren unterschiedlichen und vielfältigen Funktionen zu erhalten. Dazu zählen die Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf den lokalen Bedarf, die Förderung der Wohnlichkeit sowie die Erhaltung und zweckmässige Nutzung bestehender Bausubstanz ausserhalb der Bauzonen. Der wohl deutlichste Hinweis zu diesem Leitsatz ist die Entwicklung der **Wohnbevölkerung ausserhalb der Bauzonen**. Zwischen 1970 und 1980 verringerte sich die Wohnbevölkerung ausserhalb der Bauzonen um -17%, zwischen 1980 und 1990 wuchs sie wieder leicht an (+5%). Grundsätzlich ist eine Stagnation anzustreben.



**Amt für Raumentwicklung Kanton St.Gallen**

Lämmli Brunnenstrasse 54

9001 St.Gallen

Tel. 071 229 31 47

Fax. 071 229 45 99

<http://www.are.sg.ch>

**Bestellung/Vertrieb**

Der Bericht ist im Internet als PDF-Datei unter <http://www.are.sg.ch> zugänglich. Gedruckte Fassungen können beim ARE SG bestellt werden (CHF 15.– pro Exemplar).

**Quellen**

ARE SG, BFS (STATINF, GEOSTAT), dm-Plus St.Gallen, FfS SG, IG GIS. Diverse Kenngrössen zum Kanton St.Gallen werden von der FfS SG im Internet unter <http://www.statistik.sg.ch> veröffentlicht.

**© ARE SG**

St.Gallen 2003, Abdruck erwünscht mit Quellenangabe, Belegexemplar an ARE SG.