

Gesamtüberarbeitung Richtplan Teil 1 – Siedlung

Grundlagen und Erläuterungen

Stand: 7. Dezember 2016





Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	4
1.1	Struktur des Grundlagenberichts	4
1.2	Wichtige Abkürzungen	5
2	Gesetzliche Ausgangslage	6
2.1	Chronologische Übersicht zur Raumplanungsgesetzgebung	7
3	Raumkonzept Kanton St.Gallen	8
3.1	Auftrag	8
3.2	Ausgangslage	8
3.3	Begründung	12
3.4	Richtplaninhalt	12
4	Mengengerüst und St.Galler Modell zur Dimensionierung von Siedlungsgebiet und Bauzone	13
4.1	Auftrag	13
4.2	Ausgangslage	13
4.2.1	Bedeutung der Begriffe Siedlungsgebiet und Bauzone	13
4.2.2	Quantitative Vorgaben	14
4.2.3	Künftige Entwicklung der Bevölkerungszahl	14
4.2.4	Künftige Entwicklung der Beschäftigtenzahl	22
4.3	Begründung	22
4.3.1	Bevölkerungs- und Beschäftigtenziele	22
4.3.2	St.Galler Modell zur Dimensionierung von Siedlungsgebiet und Bauzone	23
4.3.3	Einordnung des St.Galler Modells	33
4.4	Richtplaninhalt	33
5	Siedlungsgebiet	34
5.1	Auftrag	34
5.2	Ausgangslage	34
5.3	Begründung	35
5.3.1	Siedlungsgebietsdimensionierung Wohn- und Mischzonen	35
5.3.2	Siedlungsgebietsdimensionierung Arbeitszonen	35
5.3.3	Siedlungsgebietsdimensionierung Sonstige Nutzungen	36
5.3.4	Bezeichnung des Siedlungsgebiets	36
5.3.5	Veränderungen des Siedlungsgebiets	38
5.4	Richtplaninhalt	38
6	Bauzonendimensionierung	39
6.1	Auftrag	39
6.2	Ausgangslage	39
6.2.1	Entwicklung und Monitoring der Bauzonenreserven	39
6.2.2	Nachweis kantonale Auslastung gegenüber dem Bund	40
6.2.3	Bauzonendimensionierung pro Gemeinde	40
6.3	Begründung	41
6.3.1	Bauzonendimensionierung in den Wohn- und Mischzonen	41
6.3.2	Bauzonendimensionierung in den Arbeitszonen	41
6.3.3	Bauzonendimensionierung in weiteren Zonen	41
6.3.4	Stellung des Modells im Ortsplanerischen Prozess	41
6.3.5	Spezialfälle	42
6.3.6	Auszonungsprozess bei überdimensionierten Bauzonen	42
6.3.7	Verfügbarkeit sichern	43
6.4	Richtplaninhalt	43



7	Siedlungsentwicklung nach innen	44
7.1	Auftrag	44
7.2	Ausgangslage	44
7.3	Begründung	45
7.4	Richtplaninhalt	46
8	Abstimmung Siedlung und Verkehr	47
8.1	Auftrag	47
8.2	Ausgangslage	47
8.2.1	ÖV-Güteklassen	47
8.3	Begründung	48
8.4	Richtplaninhalt	49
9	Arbeitszonenbewirtschaftung	50
9.1	Auftrag	50
9.2	Ausgangslage	50
9.2.1	Massnahmen innerhalb der Arbeitszonenbewirtschaftung	50
9.3	Begründung	52
9.4	Richtplaninhalt	52
10	Strategische Arbeitsplatzstandorte	53
10.1	Auftrag	53
10.2	Ausgangslage	53
10.2.1	Ziele und Begriff	54
10.3	Begründung	54
10.4	Richtplaninhalt	56
11	Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen	57
11.1	Auftrag	57
11.2	Ausgangslage	57
11.3	Begründung	57
11.4	Richtplaninhalt	57
12	Die restlichen Themen im Teil Siedlung	58
13	Regionen und funktionale Räume	59
13.1	Auftrag	59
13.2	Ausgangslage	59
13.3	Begründung	59
13.4	Richtplaninhalt	60
14	Monitoring und Controlling	61
14.1	Auftrag	61
14.2	Ausgangslage	61
14.3	Begründung	63
14.4	Richtplaninhalt	63
15	Prozess der Gesamtüberarbeitung Richtplan	64
16	Glossar	66
17	Abbildungs- und Tabellenverzeichnisse	69



1 Einleitung

Der Richtplan des Kantons St.Gallen legt fest, wie der Kanton sich räumlich entwickeln soll und wie die verschiedenen Ansprüche an den Raum entsprechend den Zielen koordiniert werden. Letztmals wurde der Richtplan in den Jahren 2000 bis Mitte 2002 komplett überarbeitet und Anfang des Jahres 2003 vom Bundesrat genehmigt. Jährliche Anpassungen erlaubten es seither, den Richtplan trotz intensiver Raumnutzung und rascher Entwicklung aktuell zu halten. Nach etwas mehr als zehn Jahren Gebrauch und der Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) vom Mai 2014 muss der Richtplan nun aber erneut gesamthaft überarbeitet werden (Art. 9 Abs. 3 RPG). In einem ersten Teil der Gesamtüberarbeitung werden das Richtplankapitel Siedlung und einige allgemeine Abschnitte überarbeitet. Der zweite Teil wird sich mit den restlichen Kapiteln befassen.

Der vorliegende Bericht zum ersten Teil der Gesamtüberarbeitung des St.Galler Richtplans zeigt, auf welchen Grundlagen und Überlegungen beziehungsweise Abwägungen der neue Richtplaninhalt beruht. Er ergänzt und kommentiert wo nötig den Richtplaninhalt. Damit will das für die Gesamtüberarbeitung verantwortliche Amt für Raumentwicklung und Geoinformation Transparenz schaffen und den Richtplaninhalt nachvollziehbar machen. Ausserdem beschreibt der Bericht den Prozess der Überarbeitung, der erstmals mit einer partizipativen Methodik die Gemeinden und andere Interessenvertreter direkt einbezogen hat – in Ergänzung zur klassischen Vernehmlassung.

Dieser Bericht ist ein Arbeitsbericht. Er wird nach Bedarf angepasst oder ergänzt. Das Datum des aktuellen Standes ist auf der Titelseite vermerkt.

1.1 Struktur des Grundlagenberichts

Nach einigen Erläuterungen zur gesetzlichen Ausgangslage der Gesamtüberarbeitung (Kapitel 2) und zum Raumkonzept Kanton St.Gallen (Kapitel 3) zeigt der Bericht zunächst, auf welchen Zahlen die neue Raumplanung basiert (Kapitel 4). Danach behandelt der Bericht die einzelnen Teilbereiche des Themas Siedlung in den Kapiteln 5 bis 12. Jedes dieser Kapitel ist nach demselben Schema aufgebaut: zunächst wird in Kürze der jeweils relevante gesetzliche **Auftrag** dargelegt. Der Abschnitt **Ausgangslage** schildert die zur Umsetzung der gesetzlichen Anforderungen notwendigen Schritte, breitet die zum Thema vorhandenen und verwendeten Grundlagedaten aus und listet allenfalls bereits geleistete Arbeiten auf. Der Abschnitt **Begründung** präsentiert die aus den Grundlagen gezogenen Schlüsse und erläutert sie wo nötig. Schliesslich zeigt der Abschnitt **Richtplaninhalt**, welche Punkte im Richtplan zwingend geregelt werden müssen. Am Schluss des Berichts folgen die Überlegungen zu den Regionen und funktionalen Räumen (Kapitel 13), zu Monitoring und Controlling (Kapitel 14), die Beschreibung des Prozesses der Richtplangesamtüberarbeitung (Kapitel 15), sowie ein Glossar und die Abbildungs- und Tabellenverzeichnisse.



1.2 Wichtige Abkürzungen

Im Bericht werden folgende Abkürzungen wiederholt verwendet (in alphabetischer Reihenfolge):

- ARE: Bundesamt für Raumentwicklung
- AREG: Amt für Raumentwicklung und Geoinformation Kanton St.Gallen
- AWA: Amt für Wirtschaft und Arbeit Kanton St.Gallen
- BFS: Bundesamt für Statistik
- E-LRP: Ergänzung des Leitfadens Richtplanung (ARE)
- GüRP: Gesamtüberarbeitung des Richtplans des Kantons St.Gallen
- PBG: Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen
- RKSG: Raumkonzept Kanton St.Gallen
- RP: Richtplan des Kantons St.Gallen
- RPG: Raumplanungsgesetz des Bundes
- RPV: Raumplanungsverordnung des Bundes
- TRB: Technische Richtlinien Bauzonen (ARE)

Weitere verwendete Abkürzungen sind im jeweiligen Abschnitt deklariert.



2 Gesetzliche Ausgangslage

Mindestinhalte, Form, Überarbeitung und Kontrolle der kantonalen Richtpläne sind in verschiedenen Dokumenten auf Stufe Gesetz, Verordnung und Leitfaden festgelegt:

- Viele Punkte regelt bereits der Bund im Raumplanungsgesetz (RPG) und der entsprechenden Verordnung (RPV). Das zuständige Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) präzisiert insbesondere die Anforderungen an den Inhalt zusätzlich in einem «Leitfaden Richtplanung». Das RPG wurde als Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative teilrevidiert und zusammen mit der angepassten RPV im Jahr 2014 in Kraft gesetzt. Um die geänderten Vorgaben zum kantonalen Richtplan zu erläutern, ergänzte das ARE ausserdem den Leitfaden Richtplanung (E-LRP). Schliesslich erarbeitete das ARE in Zusammenarbeit mit den Kantonen eine «Technische Richtlinie Bauzonen» (TRB), die die Kontrolle der Grösse der Bauzonenreserven in den Kantonen durch den Bund regelt.
- Im kantonalen Planungs- und Baugesetz (PBG) sind insbesondere die Zuständigkeiten für die Erarbeitung und den Erlass des Richtplans geregelt. Das PBG muss im Zuge der Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung ebenfalls revidiert werden.

Der Kanton hat gemäss RPG, RPV und E-LRP in seinem Richtplan im Bereich Siedlung mindestens folgendes aufzuzeigen:

- Kantonale Raumentwicklungsstrategie mit räumlicher Differenzierung sowie Festlegung von Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung
- Das Siedlungsgebiet als Karteninhalt
- Abstimmung Siedlung und Verkehr, im Wesentlichen Vorgaben zur ÖV-Erschliessungsqualität
- Grundsätze und Anweisungen zur Siedlungsentwicklung nach innen
- Anweisungen zur Bauzonendimensionierung für Wohn- und Mischzonen, insbesondere auch zur Reduktion überdimensionierter Bauzonen
- Anweisungen zur Bewirtschaftung der Arbeitszonen
- Standortfestlegungen für Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen.

Gemäss dem neuen Gesetz ist für die Bemessung der Grösse der Bauzonen (Bauzonendimensionierung) der Bedarf massgebend. Für Wohn- und Mischzonen ist dabei unter anderem folgendes zu beachten:

- Die Bauzonen sind so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen
- Überdimensionierte Bauzonen sind zu reduzieren
- Lage und Grösse der Bauzonen sind über die Gemeindegrenzen hinaus abzustimmen
- Nachweis der konsequenten Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven
- Schutz des Kulturlandes
- Rationelle und flächensparende Erschliessung
- Rechtliche Sicherung der Verfügbarkeit
- Umsetzung der Vorgaben des Richtplanes (der kantonalen Ziele).

Für Arbeitszonen ist nachzuweisen, dass der Kanton über eine regionale Arbeitszonenbewirtschaftung verfügt oder eine solche delegiert hat. Weitere spezifische Zonen (zum Beispiel Tourismus) werden fallweise beurteilt.



2.1 Chronologische Übersicht zur Raumplanungsgesetzgebung

Die Bundesgesetzgebung und die kantonale Gesetzgebung im Bereich der Raumplanung waren in den letzten Jahren immer wieder Gegenstand von Volksbegehren oder Revisionen. Tabelle 1 zeigt die für die Gesamtüberarbeitung des Richtplans Teil Siedlung relevanten Vorgänge in einer chronologischen Übersicht.

Datum	Ebene	Thema	Ergebnis
August 2008	Bund	Landschaftsinitiative	Die Landschaftsinitiative verlangt ein Moratorium von 20 Jahren Dauer gegen die Neuzonierung von Bauland, um die Zersiedelung einzudämmen. Sie wird nach der Annahme des Gegenvorschlages (Revision RPG) zurückgezogen.
Juni bis Oktober 2012	Kanton	Totalrevision Baugesetz Entwurf 1: Vernehmlassung	Der erste Entwurf einer Totalrevision des kantonalen Baugesetzes (neu: PBG) stösst in der Vernehmlassung auf heftige und kontroverse Kritik. Die Regierung beschliesst, den Entwurf komplett zu überarbeiten.
März 2013	Bund	Revision RPG: Volksabstimmung	Als Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative revidiert der Bund das RPG. Dagegen wird das Referendum ergriffen. Das Schweizer Stimmvolk heisst die Revision am 3. März 2013 mit einem Ja-Stimmenanteil von 62.9 % gut (Ja-Stimmenanteil im Kanton St.Gallen: 64.3 %).
Mai 2014	Bund	Revision RPG: Inkraftsetzung	Am 1. Mai 2014 werden das revidierte RPG und die revidierte RPV in Kraft gesetzt. Innerhalb von 5 Jahren ab diesem Zeitpunkt müssen die Kantone ihre eigene Gesetzgebung und den kantonalen Richtplan anpassen.
Februar 2015	Kanton	Nachtrag Baugesetz Zuständigkeiten Richtplanung	Der St.Galler Kantonsrat beschliesst einen Nachtrag zum kantonalen Baugesetz: Die Zuständigkeit für den Erlass der Raumentwicklungsstrategie geht von der Regierung auf den Kantonsrat über. Gleichzeitig verabschiedet der Kantonsrat inhaltliche Veränderungen an den Leitsätzen des Raumkonzepts und dem von der Regierung gesetzten Bevölkerungsziel. Gegen den Nachtrag zum Baugesetz wird das Referendum ergriffen.
Januar bis April 2015	Kanton	Totalrevision Baugesetz Entwurf 2: Vernehmlassung	Die Regierung gibt nach Einbezug der wesentlichen Anspruchsgruppen den zweiten Entwurf des neuen PBG in die Vernehmlassung. Er löst im Gegensatz zum ersten Entwurf weniger Kritik aus.
November 2015	Kanton	Nachtrag Baugesetz Zuständigkeiten Richtplanung: Volksabstimmung	Das St.Galler Stimmvolk lehnt am 15. November 2015 den Nachtrag zum Baugesetz mit einem Nein-Stimmenanteil von 59.8 % ab. Die Zuständigkeit für den Erlass des Richtplans inklusive Raumkonzept und Bevölkerungs- und Beschäftigtenziele bleibt damit vollumfänglich bei der Regierung. Die Regierung beschliesst daraufhin, auch die vom Kantonsrat vorgenommenen inhaltlichen Änderungen am Richtplan (Leitsätze und Bevölkerungsziel) zu verwerfen.
März 2016	Kanton	Totalrevision Baugesetz: Debatte im Kantonsrat	Der Kantonsrat debattiert anschliessend an die Februarsession in einer Sondersession Botschaft und Entwurf des neuen PBG. Die vorberatende Kommission sieht eine Vielzahl von Änderungsanträgen vor.

Tabelle 1: Chronologische Übersicht zur Raumplanungsgesetzgebung



3 Raumkonzept Kanton St.Gallen

3.1 Auftrag

Die Bundesgesetzgebung verlangt die Erarbeitung kantonaler Raumentwicklungsstrategien (Art. 8 Abs. 1 Bst. a RPG / Art. 5a Abs. 1 RPV). In der E-LRP Seiten 8 bis 10 sind die Anforderungen genauer umschrieben (Zitat):

«Die kantonale Raumentwicklungsstrategie ist Bestandteil des Richtplans und ist behördenverbindlich. Sie

- *umfasst eine Gesamtschau/-strategie zur erwünschten räumlichen Entwicklung des Kantons im Sinne einer nachhaltigen Raumstruktur und einer haushälterischen Bodennutzung;*
- *legt die zu erwartende kantonale Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung und allenfalls darüber hinaus gehende Ziele des Kantons fest und trifft Aussagen über die räumliche Verteilung der erwarteten Entwicklung sowie die räumlichen Auswirkungen, wenn die allfälligen höheren Ziele tatsächlich erreicht würden;*
- *bildet den Rahmen für die Abstimmung der raumrelevanten Tätigkeiten und Sektoralpolitiken und sorgt für die Kohärenz zwischen den einzelnen Sachbereichen des kantonalen Richtplans;*
- *stellt auf konzeptionell-strategischer Ebene die kantonsübergreifende Koordination sicher;*
- *besteht aus Text und einer kartografischen Darstellung («Zukunftsbild»).*»

3.2 Ausgangslage

Im Zuge der Vorarbeiten zur Gesamtüberarbeitung des Richtplans entwickelte das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation ein Raumkonzept. Es baut auf dem Raumkonzept Schweiz auf. Mit dem Raumkonzept Schweiz haben Bund, Kantone, Städte und Gemeinden im Jahr 2012 gemeinsam eine Vorstellung einer nachhaltigen räumlichen Entwicklung der Schweiz erarbeitet¹. Nach einer öffentlichen Vernehmlassung beschloss die Regierung am 13. August 2013 das Raumkonzept Kanton St.Gallen (RKSG).

Das RKSG schlägt eine Brücke zwischen dem schweizerischen Raumkonzept und regionalen Entwicklungsvorstellungen. Es zeigt eine Gesamtschau der künftigen Ordnung des Kantons St.Gallen und bildet den strategischen Orientierungsrahmen für die Koordination der raumwirksamen Tätigkeiten. Es fördert damit die Zusammenarbeit über räumliche, sektorielle und institutionelle Grenzen hinweg. So ist der Kanton besser in der Lage, seine Interessen gegenüber Nachbarn und dem Bund zu begründen und kohärent zu vertreten. Die folgenden Abschnitte beschreiben die wichtigsten Aussagen des Raumkonzepts.

¹ Schweizerischer Bundesrat, KdK, BPUK, SSV, SGV (2012): Raumkonzept Schweiz. Überarbeitete Fassung, Bern.



Im Zentrum des RKSG stehen sechs Leitsätze und zwei Zukunftsbilder. Die Leitsätze zeigen die Strategien des Kantons, die es für die Erhaltung eines attraktiven Lebens- und Wirtschaftsraums braucht:

1. Der Kanton St.Gallen verstärkt die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und nimmt damit seine Rolle in der Ostschweiz aktiv wahr.
2. Der Kanton St.Gallen entwickelt die Siedlungen innerhalb der bestehenden Siedlungsgrenzen und in ausgewählten Entwicklungsschwerpunkten.
3. Der Kanton St.Gallen ist als Wohnstandort für Stadt- und Landbevölkerung attraktiv und positioniert sich mit geeigneten Flächenangeboten als wettbewerbsfähiger Wirtschaftsstandort.
4. Der Kanton St.Gallen bewahrt und fördert die Qualität von Natur- und Kulturlandschaften sowie deren verbesserte Vernetzung.
5. Der Kanton St.Gallen richtet das Verkehrsangebot auf eine konzentrierte Siedlungsentwicklung aus. Dabei bildet das Bahnangebot das Rückgrat der Siedlungsentwicklung.
6. Der Kanton St.Gallen gestaltet die Grundversorgung und die Entsorgung raumordnungs- und umweltverträglich. Der Zugang ist in allen Kantonsteilen im Einklang mit der angestrebten Siedlungsentwicklung sicherzustellen.

Die St.Gallische Vielfalt an Siedlungs- und Landschaftsstrukturen mit den jeweiligen spezifischen Herausforderungen wird in einem Zukunftsbild aufgenommen (Abbildung 1: RKSG Zukunftsbild 1, Raumtypen inklusive Zentrenhierarchie). Dabei werden vier verschiedene Raumtypen mit den jeweiligen Strategien definiert: Urbane Verdichtungsräume, Landschaft mit kompakten Siedlungen, Kultur- und Agrarlandschaft, Naturlandschaft. Die Raumtypen werden im Modell für die Dimensionierung des Siedlungsgebiets berücksichtigt (Kapitel 4.3).

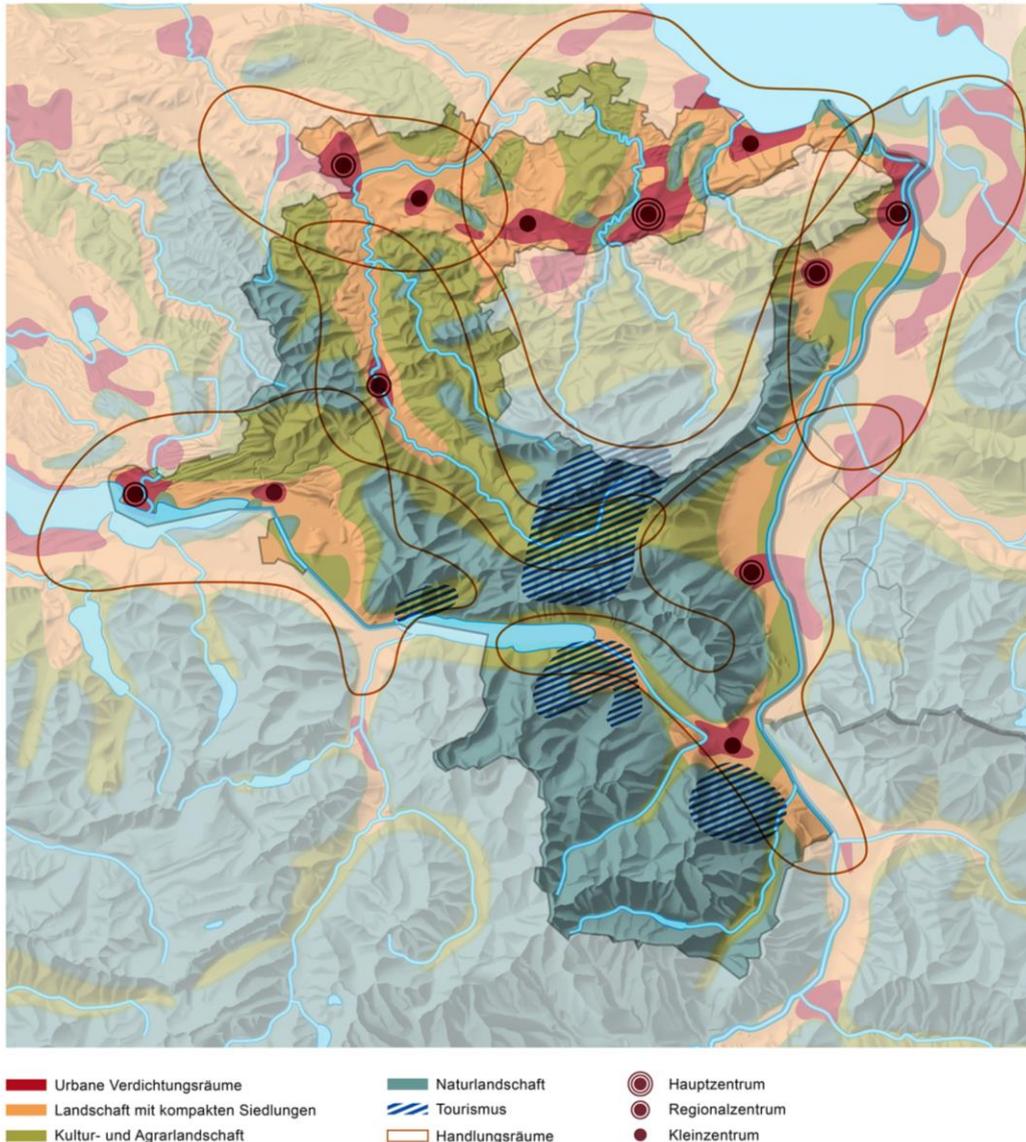


Abbildung 1: RKSG Zukunftsbild 1, Raumtypen inklusive Zentrenhierarchie

Der Kanton St.Gallen ist aber nicht nur geprägt durch verschiedene Raumtypen, sondern auch durch regionale Unterschiede. So versucht das zweite Zukunftsbild (Abbildung 2), diesen regionalen Unterschieden gerecht zu werden und formuliert spezifische Herausforderungen und den Handlungsbedarf für jeden Handlungsraum (Region). Die Vernetzung der einzelnen Räume und die interkantonalen beziehungsweise internationalen Beziehungsnetze nehmen dabei eine wichtige Rolle ein. Sie machen die zunehmende Bedeutung der Zusammenarbeit über die Grenzen hinweg deutlich, weil weder wirtschaftliche noch gesellschaftliche Verflechtungen dort Halt machen. Damit wird ein Grundstein gelegt für die im RPG verlangte regionale Abstimmung (Art. 15 Abs. 3 RPG). Die Handlungsräume sind bei der Berechnung der Siedlungsgebietsdimensionierung im Faktor «Regionale Dynamik» abgebildet (Kapitel 4.3).

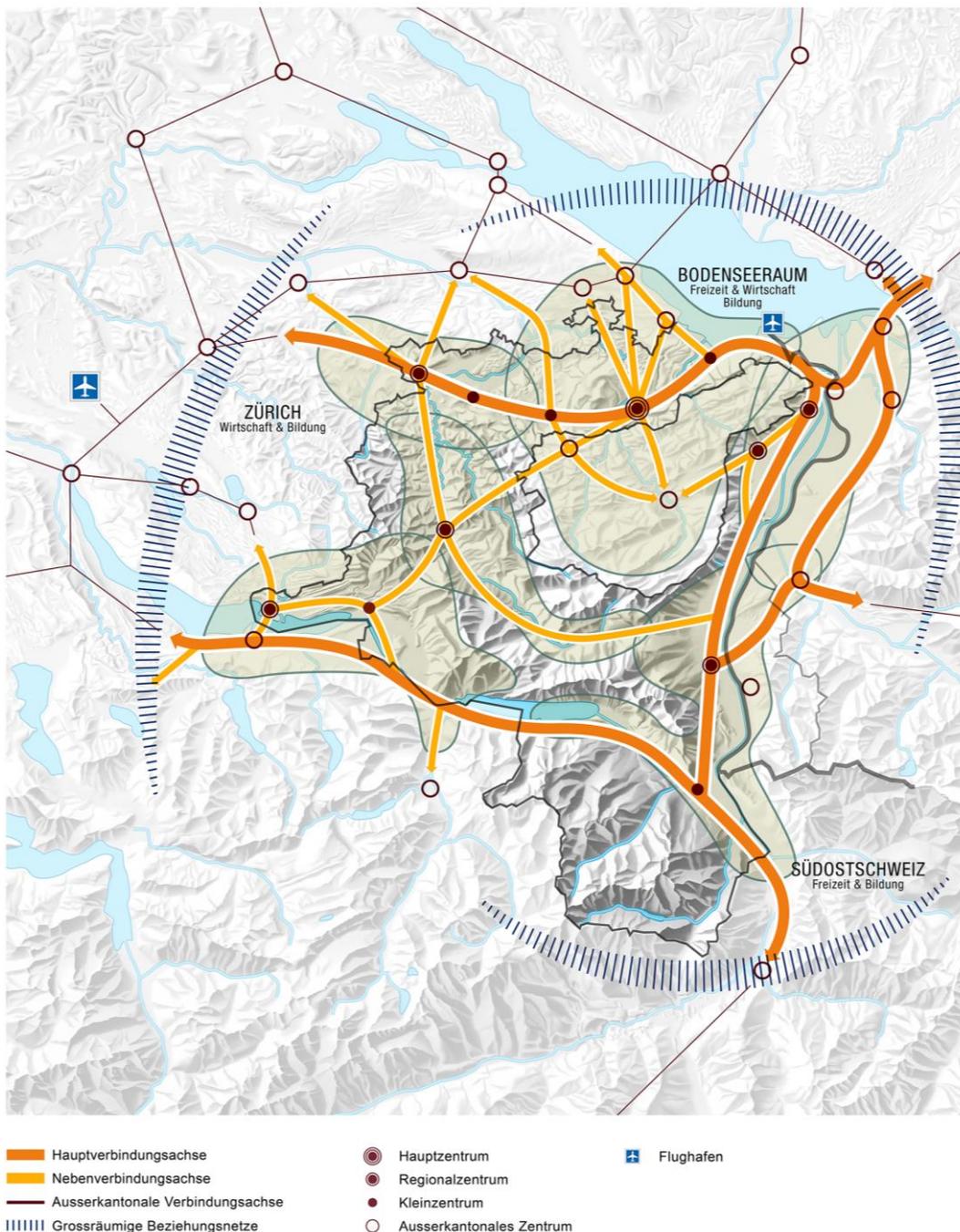


Abbildung 2: RKS Zukunftsbild 2, funktionale Handlungsräume inklusive Beziehungsnetze

Um die gesetzlichen Vorgaben des RPG zu erfüllen, muss das RKS mit Bevölkerungs- und Arbeitsplatzziele ergänzt werden.



3.3 Begründung

Die Herleitung der Bevölkerungs- und Arbeitsplatzziele ist in Kapitel 4 beschrieben.

Gemäss Regierungsbeschluss (RRB 2014/208) wird ein Bevölkerungszuwachs um 55'000 Personen bis zum Jahr 2030 beziehungsweise 85'000 Personen bis zum Jahr 2040 angenommen. Das Verhältnis der Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner zur Anzahl der Arbeitsplätze soll künftig 2 zu 1.2 betragen.

3.4 Richtplaninhalt

Das um die Bevölkerungs- und Arbeitsplatzziele ergänzte Raumkonzept Kanton St.Gallen wird neu integraler Bestandteil des Richtplans.



4 Mengengerüst und St.Galler Modell zur Dimensionierung von Siedlungsgebiet und Bauzone

4.1 Auftrag

Artikel 5a Absatz 1 RPV schreibt vor, dass der Kanton im Richtplan bestimmt, von welcher Entwicklung der Wohnbevölkerung und der Beschäftigten er zur Ermittlung seines Siedlungsgebiets- und Bauzonenbedarfs ausgeht. Gemäss Absatz 2 desselben Artikels dürfen dabei die Wachstumsannahmen das hohe Szenario des Bundesamtes für Statistik (BFS) für die Bevölkerungsentwicklung nicht überschreiten.

Artikel 8a Absatz 1 RPG schreibt vor, dass der Richtplan festlegt, wie gross die Siedlungsfläche insgesamt sein soll und wie sie im Kanton verteilt sein soll. Ebenfalls im RPG in Art. 15 Abs. 1 ist festgehalten, dass die Bauzonen so festzulegen sind, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen. Abs. 2 und 3 besagen ausserdem, dass überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren sind und die Lage und Grösse der Bauzonen über die Gemeindegrenzen hinaus abzustimmen sind.

4.2 Ausgangslage

Die Bundesgesetzgebung verlangt neu eine genaue und ständige Kontrolle der Grösse von Siedlungsfläche (im Folgenden in Übereinstimmung mit RPV und E-LRP als Siedlungsgebiet bezeichnet) und Bauzone. Dabei muss zunächst die Bedeutung der beiden Begriffe Siedlungsgebiet und Bauzone geklärt werden.

4.2.1 Bedeutung der Begriffe Siedlungsgebiet und Bauzone

Siedlungsgebiet und Bauzone sind zwei verwandte Begriffe, die sich aber dennoch in wichtigen Punkten voneinander unterscheiden (siehe auch Kapitel 5). Bauzonen sind diejenigen Teile der Bodenfläche, die bebaut werden dürfen. Gemäss RPG entspricht die Grösse der Bauzonen dem voraussichtlichen Bedarf der nächsten 15 Jahre. Das Siedlungsgebiet im Sinne der Bundesgesetzgebung umfasst die bestehenden Bauzonen und das für die zukünftige bauliche Entwicklung der nächsten 20 bis 25 Jahre vorgesehene Gebiet. Dieses Gebiet wird nicht nur Gebäude und Strassen beinhalten, sondern zum Beispiel auch Grünräume, Parkanlagen, Freihaltezonen oder Gewässerräume. Abbildung 3 stellt die beiden Begriffe grafisch dar².

² In der Richtplankarte wird künftig das Siedlungsgebiet dargestellt.

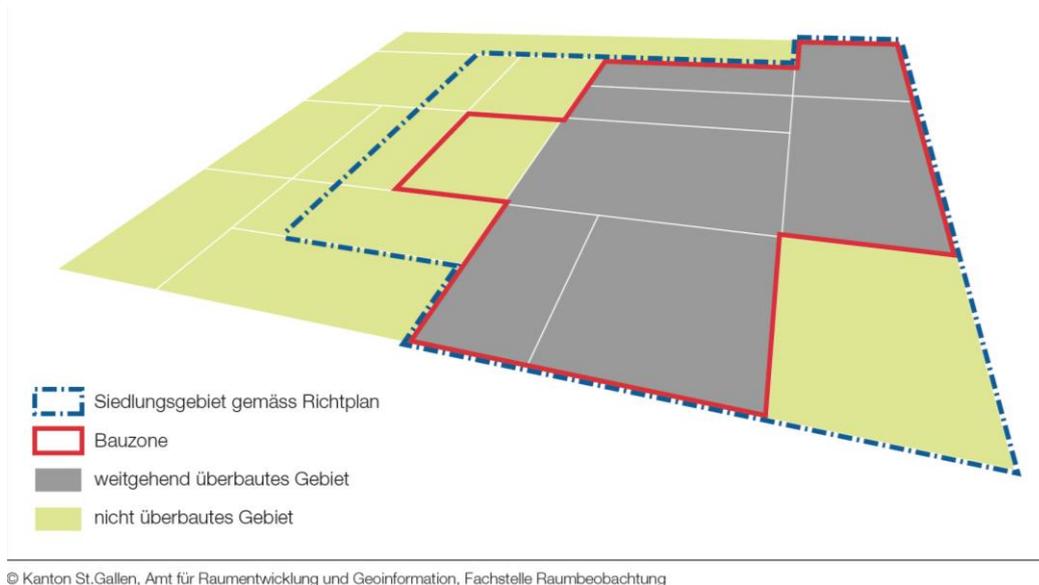


Abbildung 3: Definition Siedlungsgebiet, Bauzone und weitgehend überbautes Gebiet

4.2.2 Quantitative Vorgaben

Damit die Grösse von Siedlungsgebiet und Bauzone der erwarteten Entwicklung der Bevölkerungs- und Beschäftigtenzahlen entsprechen, müssen sowohl die künftigen Bevölkerungs- und Beschäftigtenzahlen abgeschätzt werden als auch die Kapazität der bestehenden Bauzonen (das heisst ihr «Fassungsvermögen» in Anzahl Personen).

Der Bund hat mit den Technischen Richtlinien Bauzonen (TRB) ein Instrumentarium eingeführt, das die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen zur Grösse der Bauzonen gesamtkantonal überprüft und allenfalls sanktioniert (siehe Kapitel 6.2.2). Artikel 15 RPG gilt aber nicht nur für den Gesamtkanton, sondern auch für jede einzelne Gemeinde. Dadurch ist der Kanton seinerseits gezwungen, den Gemeinden quantitative Vorgaben zur Bauzone zu machen und deren Einhaltung durchzusetzen.

Die folgenden Abschnitte beschreiben, wie die künftigen Bevölkerungs- und Beschäftigtenzahlen abgeschätzt werden können. Im Kapitel 4.3 wird dann das **St.Galler Modell zur Dimensionierung von Siedlungsgebiet und Bauzone** erklärt. Dieses Berechnungsmodell legt die Basis für die quantitativen Vorgaben für die Gemeinden.

4.2.3 Künftige Entwicklung der Bevölkerungszahl

Das Bundesamt für Statistik (BFS) erstellt alle fünf Jahre eine Reihe von Vorhersagen der künftigen Bevölkerungsentwicklung. Allerdings bezeichnet das BFS sie nicht als Prognosen, sondern als Szenarien, da für unterschiedliche Annahmen über die künftige Demografie jeweils eine Vorhersage – eben ein Szenario – errechnet wird. Dazu braucht es grundsätzlich Zahlen zu den zwei Treibern der Bevölkerungsentwicklung: natürliche Bevölkerungsbewegung und Migration.

Natürliche Bevölkerungsbewegung

Die natürliche Bevölkerungsbewegung setzt sich zusammen aus der Anzahl Geburten und der Anzahl Sterbefälle. Sie lässt sich vergleichsweise genau in die Zukunft fortschreiben, da sich die wichtigsten zugrundeliegenden Faktoren nur über längere Zeiträume ändern. So liegt die durchschnittliche Anzahl Kinder pro Frau im gebärfähigen Alter im Kanton St.Gallen – wie auch in der Schweiz – seit mehreren Jahrzehnten deutlich unter zwei Kindern (Abbildung 4). Dieser Wert ist eine Folge verschiedener gesellschaftlicher Entwicklungen und dürfte sich auch in den nächsten Jahren kaum verändern.

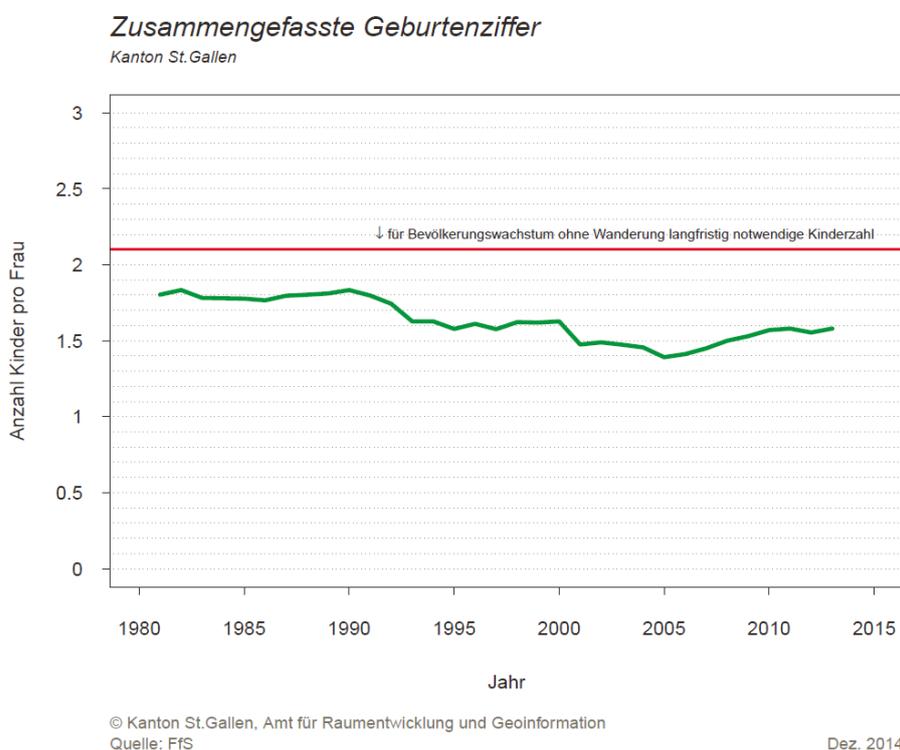
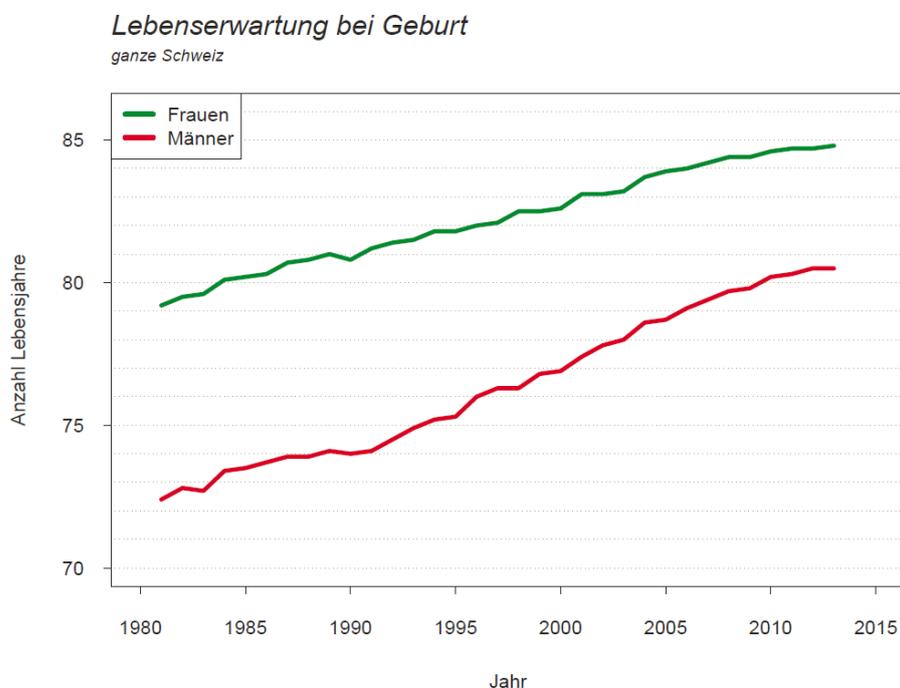


Abbildung 4: Zusammengefasste Geburtenziffer Kanton St.Gallen

Ähnliches gilt für die Lebenserwartung bei Geburt, sie steigt seit Jahrzehnten an. Für die Frauen in der Schweiz liegt sie heute bei fast 85 Jahren. In den letzten wenigen Jahren scheint sich die Zunahme allerdings etwas abgeschwächt zu haben (Abbildung 5).



© Kanton St.Gallen, Amt für Raumentwicklung und Geoinformation
Quelle: BFS

Dez. 2014

Abbildung 5: Lebenserwartung bei Geburt in der Schweiz

Migration

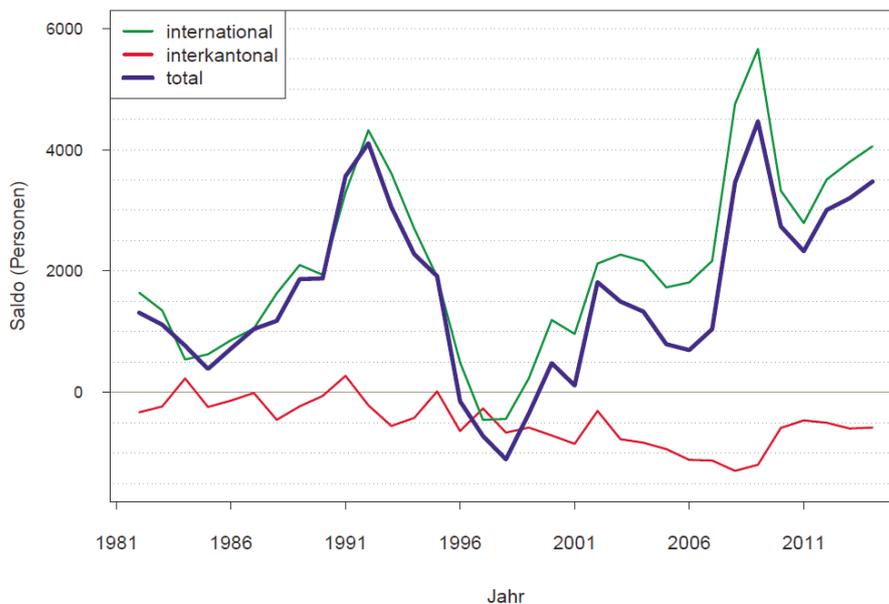
Die zweite Komponente der Bevölkerungsentwicklung, nämlich die Migration, vorherzusagen, ist kaum möglich. Hier spielen sehr viele unterschiedliche, auch kurzfristig veränderbare Faktoren mit: wirtschaftliche Situation, politische Entscheidungen, Konflikte oder Naturkatastrophen weltweit können die Migration beeinflussen. In der Regel wird zur Erarbeitung der Szenarien deshalb auf mittlere Werte gesetzt. Als Wanderungssaldo wird dann die Differenz aus der Anzahl Einwanderer und der Anzahl Auswanderer bezeichnet: ein positiver Wanderungssaldo bedeutet demnach, dass mehr Menschen eingewandert sind als ausgewandert.

Wanderung im Kanton St.Gallen

Seit Jahren ist im Kanton St.Gallen der interkantonale Wanderungssaldo negativ. Das bedeutet, dass mehr Menschen den Wohnort von St.Gallen in einen anderen Kanton verlegen, als aus anderen Kantonen hierher kommen. Im Gegensatz dazu war der internationale Wanderungssaldo zuletzt positiv und auch deutlich grösser (Abbildung 6). Deutschland stellte in den letzten drei Jahren mit Abstand die grösste Gruppe an Zuwanderinnen und Zuwanderern in den Kanton St.Gallen, gefolgt von Österreich, Italien, Portugal und Spanien.

Wanderungssaldi

Kanton St. Gallen



© Kanton St.Gallen, Amt für Raumentwicklung und Geoinformation
Quelle: FFS-SG

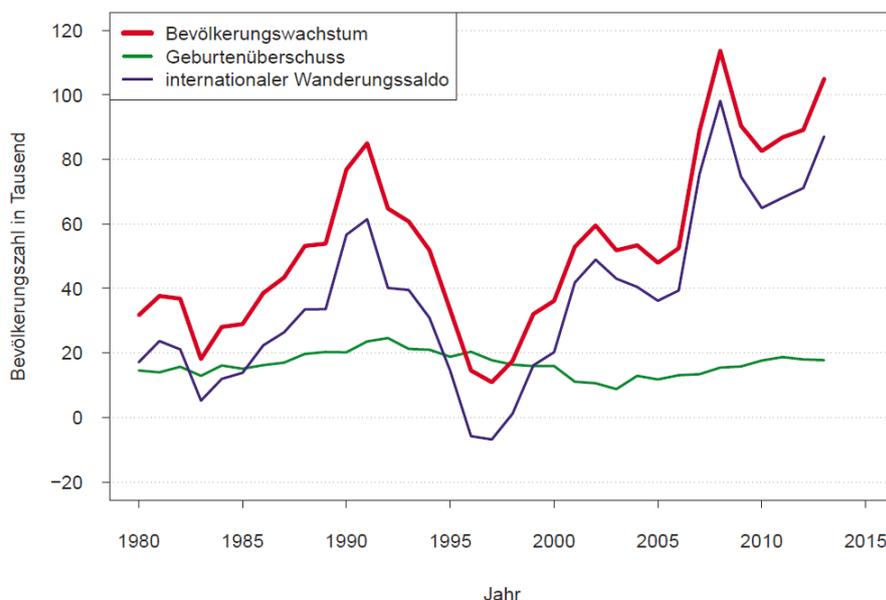
Dez. 2014

Abbildung 6: Wanderungssaldi Kanton St.Gallen

Bevölkerungswachstum

Stellt man die bisherige Entwicklung des Geburtenüberschusses (Anzahl Geburten minus Anzahl Todesfälle) und den Wanderungssaldo dem Bevölkerungswachstum gegenüber, wird klar, dass die Variation im Bevölkerungswachstum vor allem aufgrund der Variation im Wanderungssaldo zustande kam (Abbildung 7).

Geburtenüberschuss, Wanderungssaldo und Bevölkerungswachstum ganze Schweiz



© Kanton St.Gallen, Amt für Raumentwicklung und Geoinformation
Quelle: BFS

Dez. 2014

Abbildung 7: Geburtenüberschuss, Wanderungssaldo und Bevölkerungswachstum in der Schweiz

Die Szenarien Tief, Mittel und Hoch

Das BFS erstellt standardmässig jeweils drei Szenarien zur künftigen Bevölkerungsentwicklung. Das Szenario «Tief» basiert auf der Annahme, dass sich verschiedene Faktoren zuungunsten einer Bevölkerungszunahme entwickeln. Also zum Beispiel eine nicht mehr so stark ansteigende Lebenserwartung, eine geringere Anzahl Kinder pro Frau, kaum Einwanderung. Genau gegenteilig verhält es sich beim Szenario «Hoch», während das Szenario «Mittel» die bisherigen Trends fortschreibt (Tabelle 2 zeigt beispielhaft die vom BFS für den Rechnungslauf 2010 getroffenen Annahmen). Gemäss BFS sind alle drei Szenarien realistisch, das heisst, sie können – je nach gesellschaftlicher Entwicklung – tatsächlich eintreffen. Das mittlere Szenario trifft dabei aus heutiger Sicht mit der grössten Wahrscheinlichkeit ein (Abbildung 8).

gerechnet bis 2060	BFS Szenario 2010 Tief	BFS Szenario 2010 Mittel	BFS Szenario 2010 Hoch
Anzahl Kinder pro Frau	sinkt weiter auf 1.3	stabilisiert sich bei 1.5	steigt bis 1.8
Lebenserwartung Frauen / Männer	steigt bis 87.7 / 83.2	steigt bis 90.2 / 86.2	steigt bis 92.7 / 89.2.
Migration (Wanderungssaldo pro Jahr)	sinkt rasch auf 0	stabilisiert sich bis 2030 bei 22'500	steigt zunächst auf 64'000, stabilisiert sich dann bei 45'000

Tabelle 2: Annahmen der Szenarien 2010 des BFS zur Bevölkerungsentwicklung in der Schweiz

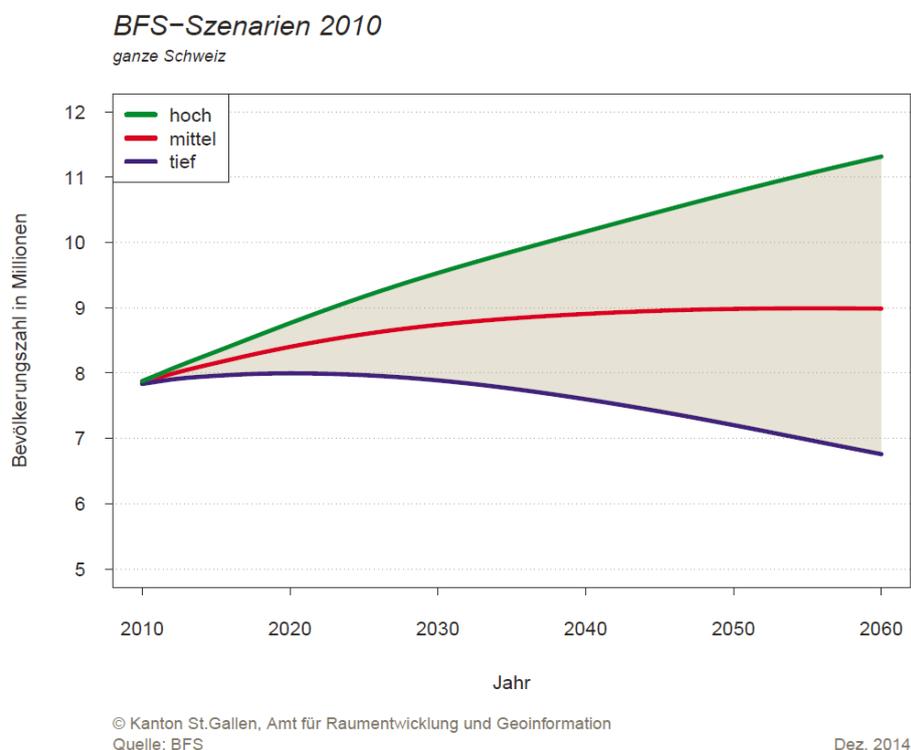


Abbildung 8: Szenarien 2010 des BFS zur Bevölkerungsentwicklung in der Schweiz

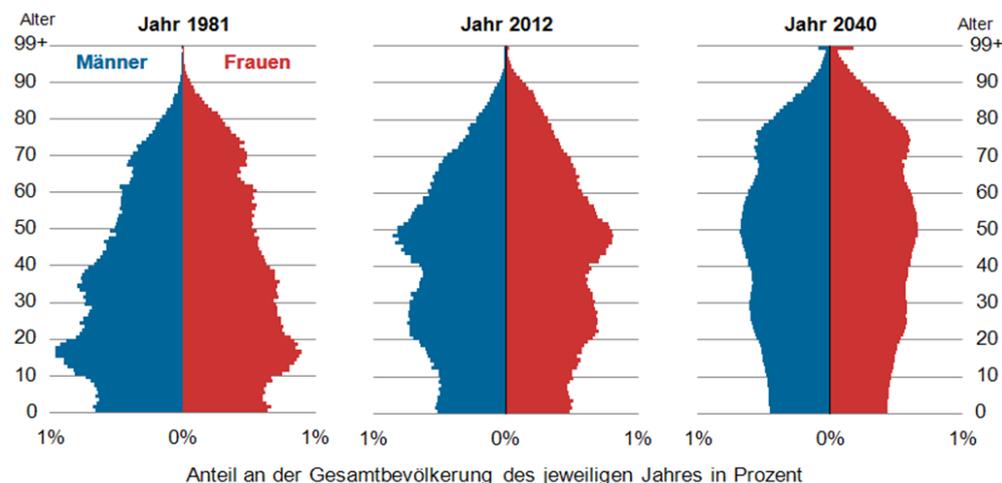
Demografischer Wandel: Wachstum nur noch durch Zuwanderung

Allen drei Szenarien gemein ist ein Abflachen des jährlichen Bevölkerungswachstums in den weiter in der Zukunft liegenden Jahren. Gut sichtbar ist dieser Effekt bei den Szenarien Mittel und Tief, während er beim Szenario Hoch erst später eintritt. Das ist auf den so genannten demografischen Wandel zurückzuführen – die Verlagerung des Schwergewichts der Bevölkerung in Richtung ältere Menschen aufgrund der geburtenstarken Jahrgänge 1950 bis 1960 (Abbildung 9). Während die Lebenserwartung in Zukunft nicht mehr unaufhaltsam steigen dürfte, wird die Anzahl Kinder pro Frau mit grosser Wahrscheinlichkeit unter einem Wert von zwei verbleiben. Das bedeutet, dass in absehbarer Zeit die Sterbezahlen die Geburtenzahlen übertreffen werden. Bevölkerungswachstum ist dann nur noch durch Einwanderung möglich. Gemäss dem Szenario 2010 Tief des BFS ist dieser Punkt im Jahr 2018 erreicht, im Szenario Mittel im Jahr 2031 und im Szenario Hoch ungefähr im Jahr 2065.

Altersstruktur (Alterspyramide)

1980, 2012, 2040

Kanton St.Gallen



Quelle: Bundesamt für Statistik: ESPOP (bis 2009) und STATPOP (ab 2010); Fachstelle für Statistik Regionalisierte Bevölkerungsprognose zum Kanton St.Gallen (BevSzen-SG-3-a-2012-2060)

© FfS-SG / P28

Abbildung 9: Vergleich der Altersstrukturen des Kantons St.Gallen 1981-2040

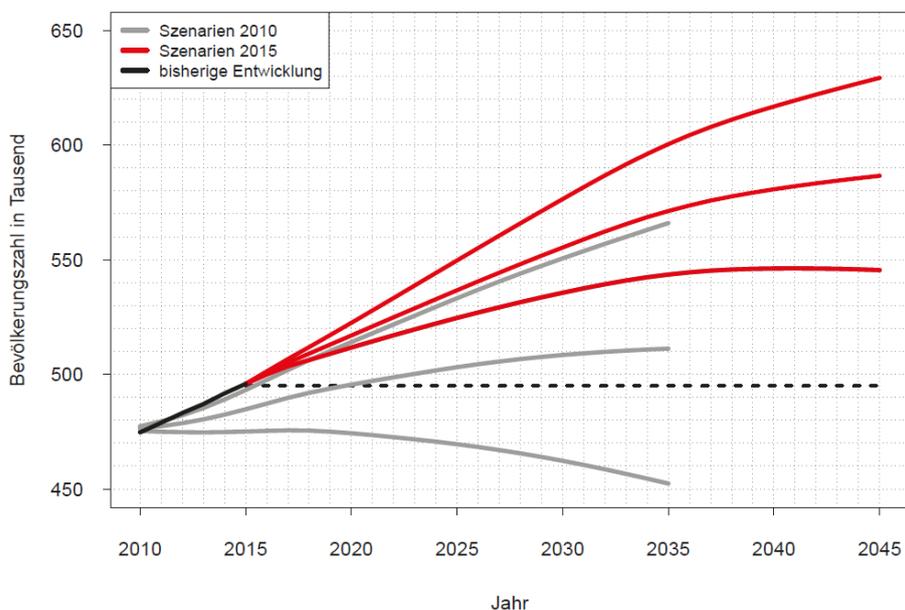
Neue Szenarien 2015 des BFS

Das BFS hat im Sommer 2015 neue Szenarien für die Schweiz präsentiert, die sich deutlich von den Szenarien 2010 unterscheiden. Im Mai 2016 sind in der Folge auch neue kantonale Szenarien des BFS erschienen. Das neue mittlere Szenario für den Kanton St.Gallen entspricht in etwa dem Szenario hoch 2010 (Abbildung 10). Die höheren Bevölkerungszahlen ergeben sich vor allem aufgrund geänderter Annahmen zur Migration. Im Szenario 2015 geht das BFS von einer grösseren Einwanderung aus als noch im Szenario 2010.

Der Bund verwendet für die Berechnungen gemäss TRB (Kapitel 6.2.2) jeweils die neuesten Szenarien. Auch Kanton und Gemeinden müssen sich entscheiden, wie sie mit neuen Szenarien umgehen – werden die neuen Zahlen umgehend in der Dimensionierung von Bauzonen und Siedlungsgebiet (Kapitel 5 und 6) berücksichtigt oder nicht? Die Problematik lässt sich zumindest teilweise durch das Monitoring der Bevölkerungsentwicklung lösen (Kapitel 13).

Bevölkerungsszenarien BFS 2015-2045

BFS Kantonale Szenarien 2015, Kanton St.Gallen



© Kanton St.Gallen, Amt für Raumentwicklung und Geoinformation
Quelle: BFS / AREG

10. 2016

Abbildung 10 Bevölkerungsszenarien BFS 2015-2045

Die Szenarien der Fachstelle für Statistik

Die Fachstelle für Statistik des Kantons St.Gallen (FfS) berechnet jedes Jahr basierend auf den aktuellen Szenarien des Bundes eigene Bevölkerungsszenarien. Im Vergleich zum BFS-Szenario 2010 ging die FfS zuletzt von einer höheren Einwanderung aus. Ausserdem wird das Szenario jährlich an die tatsächliche Entwicklung angeglichen und neu berechnet, was die Genauigkeit beträchtlich erhöht.

Bevölkerungsentwicklung in einigen Nachbarländern

In **Deutschland** ist es bereits seit Jahren so, dass die Sterbezahlen deutlich höher sind als die Geburtenzahlen. Die Einwanderung vermag das nicht immer zu kompensieren – in der Folge verzeichnete Deutschland in den Jahren 2003 bis 2010 eine sinkende Bevölkerungszahl. Dank hoher Zuwanderungszahlen wuchs die Bevölkerungszahl zuletzt aber wieder. Hauptsächlich kamen Zuwanderer aus Polen, Rumänien, Bulgarien, Ungarn und Italien nach Deutschland (Quelle: Internetseite DESTATIS Statistisches Bundesamt Deutschland).

Ähnliches geschieht in **Österreich**. Das Land verzeichnete meist ausgeglichene Geburtenbilanzen, im Jahr 2013 sogar eine leicht negative. Das heisst, dass in den letzten 20 Jahren das Bevölkerungswachstum Österreichs in erster Linie auf der Zuwanderung basierte. In den letzten Jahren kamen vor allem Menschen aus Deutschland, Ungarn, Rumänien, Polen und Serbien nach Österreich (Quelle: Internetseite Statistik Austria).



Italien zählte im Jahr 2013 eine Einwanderung von rund 300'000 Menschen. Die meisten davon stammten aus Rumänien, Marokko, China und der Ukraine. Durchschnittlich kommen in Italien weniger Kinder pro Frau zur Welt als in der Schweiz, der Geburtsaldo ist deutlich negativ. (Quelle: Internetseite Istat Statistik Italien).

4.2.4 Künftige Entwicklung der Beschäftigtenzahl

Im Gegensatz zur Bevölkerungsentwicklung existieren zur künftigen Entwicklung der Beschäftigtenzahl keine Szenarien. Die Beschäftigtenzahl hängt stark von der Wirtschaftslage ab, die wiederum auf ein äusserst komplexes Geflecht aus (welt-)politischen, gesellschaftlichen und betriebswirtschaftlichen Faktoren reagiert.

4.3 Begründung

Das Mengengerüst zur Bevölkerungsentwicklung für das Raumkonzept und den Richtplan basiert auf dem Szenario Mittel des Bundesamtes für Statistik. Das AREG empfiehlt dieses Szenario aus drei Gründen:

- Die Altersstruktur der Bevölkerung wird sich weiter dahingehend verändern, dass die Geburtenzahl abnehmen und die Sterbezahle zunehmen wird. Das heisst, dass die Bevölkerungszahl bald auf natürlichem Wege nicht mehr zunehmen wird. Das Szenario Hoch des BFS geht von einer gegenüber heute massiv erhöhten Anzahl Kinder pro Frau (Fertilität) aus. Realistischer erscheint das Szenario Mittel, das mit einer konstant bleibenden Fertilität rechnet (Tabelle 2, Seite 18).
- Die Einwanderung hat sich in den letzten Jahren auf einem hohen Niveau bewegt. Als Reaktion darauf wurde am 9. Februar 2014 die Masseneinwanderungsinitiative von der Bevölkerung gutgeheissen. Zwar ist die Umsetzung noch ausstehend, aber sie dürfte für eine Dämpfung der Einwanderung sorgen. Im BFS Szenario Mittel 2015 scheint die Einwanderung im Vergleich zum Szenario Mittel 2010 sehr hoch angesetzt, entspricht aber besser den tatsächlichen Zahlen der letzten Jahre.
- Mit der Wahl eines hohen Szenarios entstünden in der nachfolgenden, auf dem Szenario basierenden Beurteilung der Bauzonengrösse allenfalls wieder Anreize, die dem Ziel der Gesetzgebung widersprechen. Das AREG möchte die Bauzonenreserven eher klein halten, dafür im Fall eines tatsächlichen Bedarfs die Bauzone erweitern. Das hilft, die Zersiedelung einzudämmen.

4.3.1 Bevölkerungs- und Beschäftigtenziele

Der Richtplan ist ein flexibles Instrument, das angepasst werden kann, wenn sich die Lage im Kanton oder der Schweiz verändert. Auch die Bevölkerungs- und Beschäftigtenziele können angepasst werden, um neuen Entwicklungen (und Szenarien) Rechnung zu tragen (siehe auch Kapitel 14). Zum jetzigen Zeitpunkt legt die Regierung auf Basis der beschriebenen Abwägungen folgende Bevölkerungs- und Beschäftigtenziele fest:

Mit der Wahl des Szenario Mittel 2015 wird von einem Zuwachs der Bevölkerungszahl um 55'000 innerhalb von 15 Jahren und um 85'000 innerhalb von 25 Jahren ausgegangen.



Da für die Entwicklung der Beschäftigtenzahl keine Szenarien existieren, hat die Regierung als Ziel für das Verhältnis von Bevölkerungszahl zu Beschäftigtenzahl den Wert 2 zu 1.2 festgelegt: Pro 1000 Einwohnerinnen und Einwohner sollen künftig 600 Personen im Kanton St.Gallen arbeiten. Dies bedeutet eine leichte Erhöhung des Verhältnisses im Vergleich zum Zustand im Jahr 2013.

4.3.2 St.Galler Modell zur Dimensionierung von Siedlungsgebiet und Bauzone

Das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation hat ein numerisches Modell (im Folgenden «St.Galler Modell» beziehungsweise «Modell» genannt) entwickelt, um die Dimensionierung von Siedlungsgebiet und Bauzone für die Wohn- und Mischzonen jeder Gemeinde vorzunehmen. Aus Gründen der Einfachheit rechnet das Modell nur mit den Bevölkerungszahlen, ohne Beschäftigte. Weil aber Zonen mit einem grossen Beschäftigtenanteil vergleichsweise geringe durchschnittliche Einwohnerdichten aufweisen, sind die Beschäftigten in den Mischzonen im Modell implizit berücksichtigt.

Weil im Modell der betrachtete Zeithorizont frei gewählt werden kann, eignet es sich sowohl für die Siedlungsgebietsdimensionierung wie für die Bauzonendimensionierung. In den folgenden Abschnitten wird das Modell beispielhaft für die Siedlungsgebietsdimensionierung beschrieben. In Kapitel 6.3 ist erläutert, welche Faktoren des Modells angepasst werden, um es für die Bauzonendimensionierung verwenden zu können.

Konzept des Modells

Das St.Galler Modell rechnet die Dimensionierung für Wohn- und Mischzonen in jeder Gemeinde und basiert auf zwei Faktoren. Der erste Faktor ist der **erwartete Bevölkerungszuwachs** pro Gemeinde. Er beruht auf dem gewählten kantonalen Bevölkerungsszenario, den Vorgaben des Raumkonzepts Kanton St.Gallen (Kapitel 3) zur Verteilung der Bevölkerung auf die Raumtypen und einem Wert, der die unterschiedlichen Rahmenbedingungen der kantonalen Regionen berücksichtigt (bezeichnet als «regionale Dynamik»). Der zweite Faktor ist die **Kapazität** für zusätzliche Einwohnerinnen und Einwohner pro Gemeinde.

Nun werden die beiden Faktoren miteinander verglichen: dem erwarteten Bevölkerungszuwachs steht die Kapazität gegenüber. Beide Werte sind angegeben als Anzahl Personen. Ist in einer Gemeinde der erwartete Bevölkerungszuwachs grösser als die Kapazität, kann das Siedlungsgebiet vergrössert werden. Liegt die Kapazität über dem erwarteten Bevölkerungszuwachs, so genügt das vorhandene Siedlungsgebiet beziehungsweise ist sogar über eine Verkleinerung nachzudenken. Ein wichtiger Bestandteil des Modells ist ausserdem der **Spielraum**, der die Unwägbarkeiten der künftigen Bevölkerungs- und Siedlungsentwicklung abfedert (Abbildung 11).

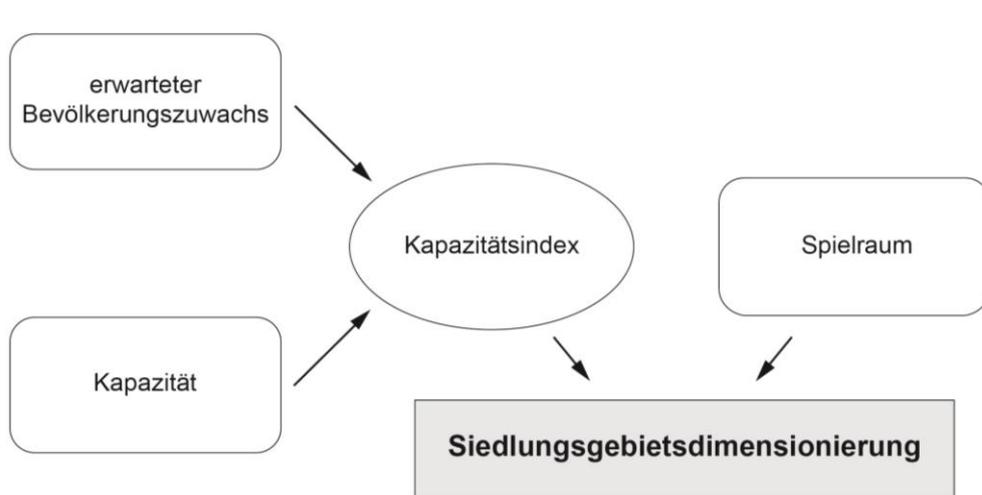


Abbildung 11: Konzept des St.Galler Modells

Genauere Rechnungsweise des Modells

Um die genauere Rechnungsweise einfacher aufzeigen zu können, haben alle Grössen ein Kürzel bekommen (rote Buchstaben in Abbildung 12). Tabelle 3 beschreibt jede Grösse im Detail. Die als «Einflussgrössen» bezeichneten Werte sind Vorgaben, anhand derer das Ergebnis des Modells beeinflusst werden kann. Sie werden in der Tabelle 5 (Seite 31) genauer erläutert, und die durch das AREG vorgeschlagenen Werte werden begründet.

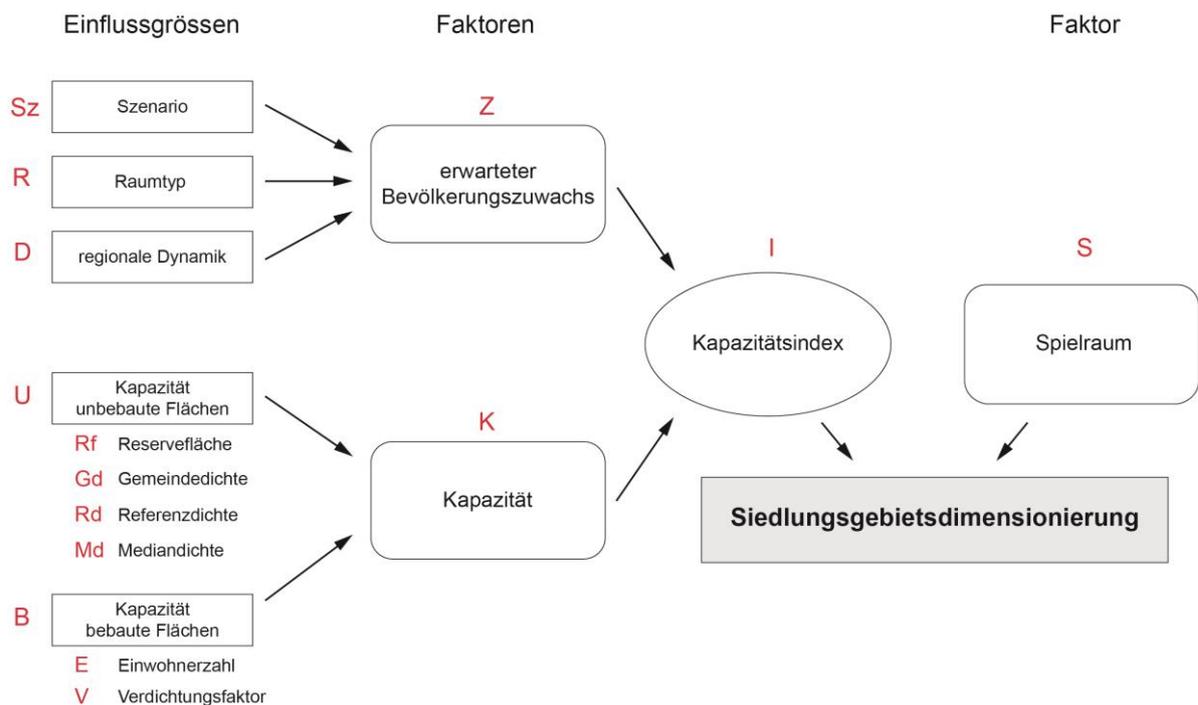


Abbildung 12: Detailliertes Schema des Modells und verwendete Kürzel



Kürzel	Name / Beschreibung / Massangabe E = Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner ha = Hektare E/ha = Einwohnerinnen und Einwohner pro Hektare	Berechnung / Herleitung
Sz	Szenario: gesamtkantonal erwarteter Bevölkerungszuwachs (E).	Wählbar, basierend auf Bevölkerungsszenarien des Bundes.
R	Raumtyp: Vorgaben des Raumkonzepts Kanton St.Gallen zur Bevölkerungsentwicklung in den verschiedenen Raumtypen.	Wählbar, basierend auf Raumkonzept Kanton St.Gallen.
D	Regionale Dynamik: Gewichtungsfaktor zur Berücksichtigung der regional unterschiedlichen Bevölkerungsentwicklung und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen.	Wählbar, basierend auf den regionalisierten Bevölkerungsszenarien der Fachstelle für Statistik.
E	Einwohnerzahl: Bevölkerung in der Wohn- und Mischzone (E, gemeindespezifisch).	Analyse durch AREG, Quellen: Digitale Zonenpläne, STATPOP (Bevölkerungsstatistik des BFS).
Z	Erwarteter Bevölkerungszuwachs: erwarteter Bevölkerungszuwachs (E, gemeindespezifisch).	Verteilung von Sz gemäss R auf die Raumtypen, bevölkerungsproportionale Zuteilung auf Gemeinden mittels E , Aufsummierung nach Region, Gewichtung mit D , Normierung auf Summe pro Raumtyp ($R \cdot Sz$).
Rf	Reservefläche: Flächensumme der unbebauten Wohn- und Mischzone (ha, gemeindespezifisch).	Quelle: Flächenpotenzialanalyse (Raum+).
Gd	Gemeindedichte: Zum Zeitpunkt der Berechnung herrschende Einwohnerdichte in der bebauten Wohn- und Mischzone (E/ha, gemeindespezifisch).	Analyse durch AREG, Quellen: Digitale Zonenpläne, Flächenpotenzialanalyse (Raum+), STATPOP.
Rd	Referenzdichte: Zum Zeitpunkt der Inkraftsetzung des revidierten Richtplans herrschende Einwohnerdichte in der bebauten Wohn- und Mischzone (E/ha, gemeindespezifisch).	Analyse durch AREG, Quellen: Digitale Zonenpläne, Flächenpotenzialanalyse (Raum+), STATPOP.
Md	Mediandichte: Medianwert der Referenzdichten aller Gemeinden eines Raumtyps (E/ha, raumtypspezifisch).	Analyse durch AREG, Quellen: Digitale Zonenpläne, Flächenpotenzialanalyse (Raum+), STATPOP.
U	Kapazität in den unbebauten Flächen: Kapazität für zusätzliche Bevölkerung in der unbebauten Wohn- und Mischzone (E, gemeindespezifisch).	Rf multipliziert mit Rd (falls Gd grösser als Md). Rf multipliziert mit Md (falls Gd kleiner als Md).
V	Verdichtungsfaktor: Pauschaler Faktor, der das Potenzial zur Aufnahme zusätzlicher Bevölkerung im bereits bebauten Teil der Wohn- und Mischzone beschreibt.	Wählbar.
B	Kapazität in den bebauten Flächen: Kapazität für zusätzliche Bevölkerung in der bebauten Wohn- und Mischzone (E).	E multipliziert mit V .
K	Kapazität: Kapazität für zusätzliche Bevölkerung in der Gemeinde (E, gemeindespezifisch).	Summe aus U und B .
I	Kapazitätsindex: Indexzahl die anzeigt, wie gross der erwartete Bevölkerungszuwachs im Verhältnis zur Kapazität ist (gemeindespezifisch). Normiert mit der Einwohnerzahl, um Vergleichbarkeit zwischen Gemeinden zu gewährleisten.	Differenz aus Z und K , dividiert durch E .

Tabelle 3: Beschreibung der einzelnen Grössen des Modells

Kapazitätsindex I: Bei einem Kapazitätsindex von 0 Prozent entspricht gemäss Modell das bestehende Siedlungsgebiet in einer Gemeinde dem voraussichtlichen Bedarf von 25 Jahren. Ist der Kapazitätsindex negativ, verfügt die Gemeinde über Siedlungsgebiet für mehr als 25 Jahre. Ist der Kapazitätsindex positiv, kann das vorhandene Siedlungsgebiet den Bedarf für 25 Jahre nicht decken.

Spielraum S: Der Spielraum im St.Galler Modell federt die Unwägbarkeiten bei der künftigen Bevölkerungs- und Siedlungsentwicklung ab: Abweichungen der tatsächlichen Bevölkerungsentwicklung vom Szenario, Hindernisse bei der Verdichtung oder Innenentwicklung und so weiter. Der Spielraum besagt, dass auch Gemeinden mit einem Kapazitätsindex I ab -2 Prozent und grösser noch zusätzliches Siedlungsgebiet ausscheiden können und dass erst Gemeinden mit einem Kapazitätsindex I kleiner als -6 Prozent das Siedlungsgebiet verkleinern müssen (Abbildung 13). Bei Gemeinden, die einen Kapazitätsindex I zwischen -6 Prozent und -2 Prozent aufweisen, bleibt das Siedlungsgebiet unverändert.

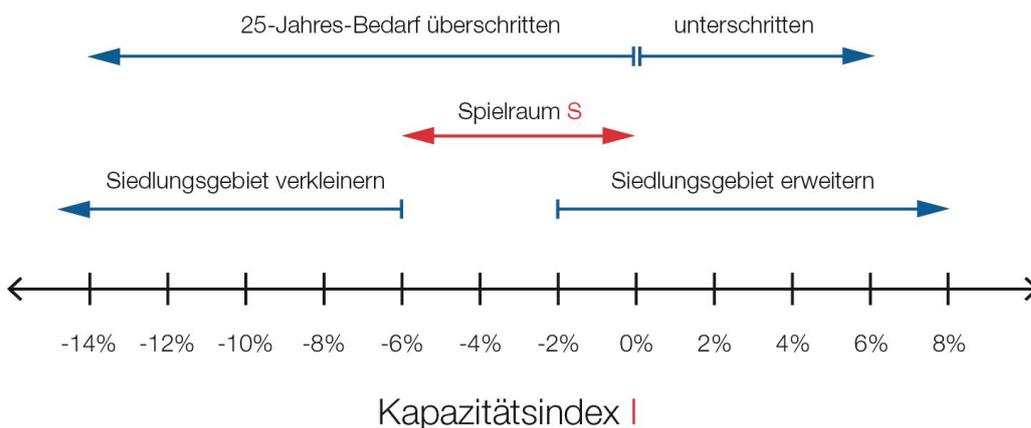


Abbildung 13: Darstellung des Spielraums anhand des Kapazitätsindex

Die Grenzen des Spielraums wurden so festgelegt, dass die Vorgaben der TRB zur kantonalen Auslastung (Kapitel 6.2.2) eingehalten werden und dass die Anzahl Hektaren, um die das Siedlungsgebiet verkleinert werden muss, nicht zu gross wird. Der Aufwand für die Gemeinden, das Siedlungsgebiet (und damit die Bauzone) zu verkleinern, darf nicht unterschätzt werden. Die Gemeinden sollen sich vor allem für die Siedlungsentwicklung nach innen (Kapitel 7) einsetzen können. Ausserdem garantiert der Spielraum der Raumplanung eine gewisse Handlungsfreiheit, indem raumplanerisch sinnvolle Entwicklungen nicht durch eine allzu strikte Auslegung der numerischen Ergebnisse verhindert werden.

Zuteilung der Gemeinden zu den Raumtypen

Das Raumkonzept Kanton St.Gallen teilt den Kanton in vier verschiedene Raumtypen auf. Die Zuordnung zum Raumtyp spielt wie beschrieben eine Rolle im Modell der Siedlungsgebietsdimensionierung (Faktor R). In den meisten Gemeinden liegt das Siedlungsgebiet in genau einem Raumtyp. In dreizehn Gemeinden ist entweder die Zuordnung aufgrund der eher kleinen Zeichnungsgenauigkeit im Raumkonzept unklar, oder das Siedlungsgebiet verteilt sich auf mehrere Raumtypen. Tabelle 4 zeigt die fraglichen Gemeinden inklusive Begründung der definitiven Zuteilung.



Gemeindename	Raumtyp	Begründung der Zuteilung
Balgach	Urbane Verdichtungsräume	Balgach als Teil der urbanen Achse St.Margrethen-Au-Heerbrugg
Berneck	Landschaft mit kompakten Siedlungen	Berneck ist höchstens randlich (Richtung Au) Teil der urbanen Achse St.Margrethen-Au-Heerbrugg. Richtung Heerbrugg besteht ein grüner Siedlungstrenngürtel.
Eschenbach	Landschaft mit kompakten Siedlungen	Fusionierte Gemeinde, die Hauptsiedlung Eschenbach gehört klar zum Raumtyp Landschaft mit kompakten Siedlungen.
Niederhelfenschwil	Landschaft mit kompakten Siedlungen	Die drei Dörfer in Niederhelfenschwil unterscheiden sich kaum ortsbaulich.
Oberriet	Landschaft mit kompakten Siedlungen	Korrektur aufgrund Zeichnungsungenauigkeit Raumkonzept.
Pfäfers	Kultur- und Agrarlandschaft	Der Ortsteil Pfäfers liegt gemäss Raumkonzept in der Landschaft mit kompakten Siedlungen. Aufgrund der Lage oberhalb der Ebene und der Ortsstruktur sowie in der Summe mit den anderen Ortsteilen (Valens, Vättis, Vadüra) wird die Gemeinde aber der Kultur- und Agrarlandschaft zugeteilt.
Schänis	Landschaft mit kompakten Siedlungen	Korrektur aufgrund Zeichnungsungenauigkeit Raumkonzept.
Schmerikon	Landschaft mit kompakten Siedlungen	Der dichteste Teil Schmerikons liegt am See. Der «rote Punkt» im Raumkonzept gilt Uznach.
Sevelen	Landschaft mit kompakten Siedlungen	Korrektur aufgrund Zeichnungsungenauigkeit Raumkonzept.
Uznach	Urbane Verdichtungsräume	Der «rote Punkt» im Raumkonzept gilt Uznach.
Uzwil	Urbane Verdichtungsräume	Schwerpunkt des Siedlungsgebiets ist der Ort Uzwil.
Waldkirch	Landschaft mit kompakten Siedlungen	Korrektur aufgrund Zeichnungsungenauigkeit Raumkonzept.
Wartau	Landschaft mit kompakten Siedlungen	Korrektur aufgrund Zeichnungsungenauigkeit Raumkonzept.

Tabelle 4: Zuordnung Gemeinden zum Raumtyp: unklare Fälle

4.3.2.1 Wahl und Begründung der Einflussgrössen

Verschiedene Grössen im Modell können frei beziehungsweise innerhalb vorgegebener Grenzwerte gewählt werden. Tabelle 5 listet die Grössen samt gewähltem Wert auf und begründet die Wahl.

Einflussgrösse / Wert

Begründung

Sz Szenario:
Das gewählte Bevölkerungsszenario geht von einem Wachstum von 85'000 Personen bis ins Jahr 2040 aus.

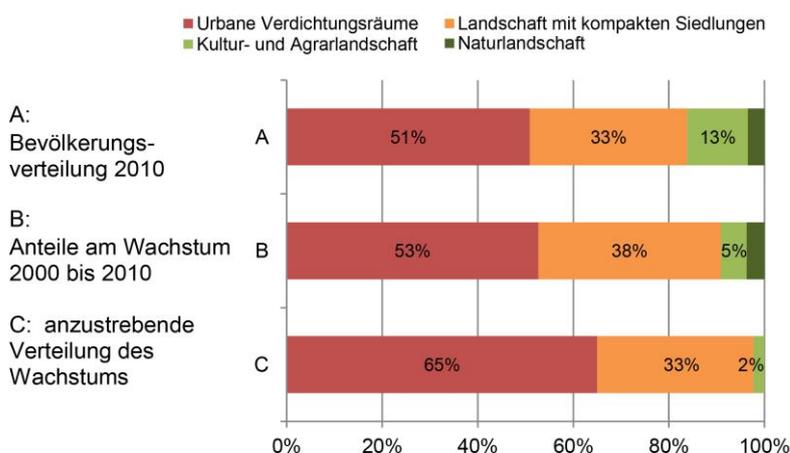
Begründung siehe Kapitel 4.3 Seite 22.

R Raumtyp:
Urbane Verdichtungsräume 65%
Landschaft mit kompakten Siedlungen 33%
Kultur- und Agrarlandschaft 2%

Gemäss Raumkonzept Kanton St.Gallen ist das künftige Bevölkerungswachstum bevorzugt auf die urbanen Verdichtungsräume zu lenken. Dort ist einerseits das Verdichtungspotenzial am grössten und andererseits kann so die bestehende Infrastruktur am besten ausgenützt werden. In den Jahren 2000 bis 2010 nahmen die Urbanen Verdichtungsräume rund 53 % des Bevölkerungswachstums auf, die Landschaft mit kompakten Siedlungen 38 % und die Kultur- und Agrarlandschaft 5 % (Abbildung 14). Der Vorschlag des AREG ist im Vergleich dazu und auch im interkantonalen Vergleich moderat: im Kanton Zürich beispielsweise sollen künftig 80 % des Bevölkerungszuwachses in die urbanen Räumen gelenkt werden.

Bevölkerungsverteilung nach Raumtypen

aktueller Stand und anzustrebende Verteilung



Quellen: Raumkonzept Kanton St.Gallen, BFS
© Kanton St.Gallen, Amt für Raumentwicklung und Geoinformation

Abbildung 14: Bevölkerungsverteilung nach Raumtypen

D Regionale Dynamik:
Rheintal 1.2
Wil 1.3
Sarganserland-Werdenberg 1.2
St.Gallen 1.2
Toggenburg 0.5
ZürichseeLinth 1.3

Aufgrund der regional unterschiedlichen demografischen Ausgangslage, die ein unterschiedlich starkes Bevölkerungswachstum zur Folge haben wird (Abbildung 15), der unterschiedlichen wirtschaftlichen Dynamik (Nähe zu Zürich, Hauptstadtregion St.Gallen) und den Zielen für die Handlungsräume im Raumkonzept Kanton St.Gallen wird je Region ein Gewichtungsfaktor angewendet:
Als Ausgangslage für die Ermittlung des Gewichtungsfaktors werden die regionalisierten Bevölkerungsszenarien der FfS (Abbildung 15) herangezogen. In allen Regionen mit Ausnahme der Region Toggenburg wird ein Bevölkerungswachstum erwartet. Die indextierten Bevölkerungszahlen für das Jahr 2040 liegen in diesen Regionen zwischen rund 117% und 124%. Berücksichtigt man die Unsicherheit in den Szenarien, liegen die Regionen damit innerhalb eines vergleichsweise schmalen Bandes. Gross ist der Unterschied dagegen

Einflussgrösse / Wert

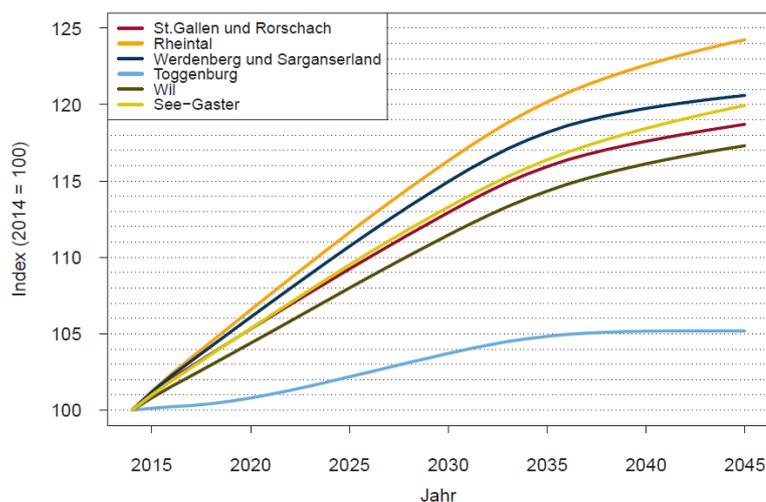
Begründung

zur Region Toggenburg, wo eine indexierte Bevölkerungszahl von 105% erwartet wird.

In den Regionen mit stärkerem Bevölkerungswachstum wird zunächst von einem Gewichtungsfaktor von 1.2 ausgegangen. Weil die Regionen Wil und Zürichsee/Linth aufgrund ihrer Nähe zum Metropolitanraum Zürich eine grosse Zuwanderung erfahren, die in dieser Art und Weise nicht in den regionalisierten Szenarien abgebildet ist, wird ihr Gewichtungsfaktor leicht höher angesetzt als der Faktor in den restlichen Regionen. Der Faktor der Region St.Gallen wird gleich angesetzt wie die Faktoren der Regionen Rheintal und Sarganserland-Werdenberg, obwohl das Wachstum gemäss dem regionalisierten Bevölkerungsszenario geringer ausfallen könnte. Damit wird die Rolle der Stadt St.Gallen als kantonales Zentrum und Zentrum der Ostschweiz berücksichtigt. Schliesslich wird für die Region Toggenburg ein Gewichtungsfaktor von 0.5 verwendet, um die deutlich kleinere Bevölkerungsentwicklung korrekt im Modell abzubilden.

Bevölkerungsszenario FfS Trend "2015"

nach zusammengefassten Wahlkreisen, indiziert: 2014 = 100



Quelle: FfS BevSzen-SG-7-a-2015-2045

© Kanton St.Gallen, Amt für Raumentwicklung und Geoinformation, 06. 2016

Abbildung 15 Regionalisierte Bevölkerungsszenarien FfS 2015

Md Mediandichte:
 Urbane Verdichtungsräume 57 E/ha,
 Landschaft mit kompakten Siedlungen 43 E/ha,
 Kultur- und Agrarlandschaft 29 E/ha

Dieser Wert wird im Modell verwendet, um die unbebaute Bauzonenfläche in eine Einwohnerkapazität umzurechnen. Es handelt sich um den Medianwert der Einwohnerdichten aller Gemeinden eines Raumtyps, ermittelt über die gesamte Wohn- und Mischzone. Das heisst, die Hälfte aller Gemeinden im Raumtyp sind bereits heute mindestens in dieser Dichte bebaut. Es muss allen Gemeinden möglich sein, neue Überbauungen in zumindest dieser Dichte zu realisieren.

Bei Gemeinden, deren eigene Dichte (im Modell: Referenzdichte **Rd**) bereits grösser ist als die Mediandichte, rechnet das Modell mit dem gemeindeeigenen Dichtewert anstelle der Mediandichte. Grund dafür ist, dass keine Anreize geschaffen werden sollen, die die Einwohnerdichte in einer Gemeinde sinken lassen.



Einflussgrösse / Wert	Begründung
V Verdichtungsfaktor: 5% der bestehenden Bevölkerungszahl in den Wohn- und Mischzonen	Im Sinne der vermehrten Förderung einer Siedlungsentwicklung nach innen wird berücksichtigt, dass die Kapazität im bereits überbauten Gebiet gesteigert werden kann. Aufgrund des von Gemeinde zu Gemeinde sehr unterschiedlichen Innenentwicklungspotenzials und Unsicherheiten in den Datengrundlagen wird dieser Wert pauschal gerechnet und bewusst eher tief angesetzt. Der Prozentsatz ist so gewählt, dass er in den betrachteten Zeiträumen tatsächlich realisierbar scheint. Für die Stadt St.Gallen bedeutet das beispielsweise, innert 25 Jahren die Bevölkerungszahl innerhalb der bereits bebauten Quartiere um 5% oder 3530 Personen zu erhöhen. Für die Gemeinde Muolen heisst es, Platz für zusätzliche rund 30 Personen im bereits bebauten Gebiet zu schaffen. Gesamtkantonal ergibt sich so aber dennoch ein Anteil von rund 25% des erwarteten Zuwachses, der im bereits bebauten Gebiet aufgefangen werden soll.
S Spielraum: Siedlungsgebietsvergrößerung bei Kapazitätsindex I gleich oder grösser -2%. Siedlungsgebietsverkleinerung bei Kapazitätsindex I gleich oder kleiner -6%.	Der Spielraum im St.Galler Modell federt die Unwägbarkeiten bei der künftigen Bevölkerungs- und Siedlungsentwicklung ab: Abweichungen der tatsächlichen Bevölkerungsentwicklung vom Szenario, Hindernisse bei der Verdichtung oder Innenentwicklung usw. Die Grenzen des Spielraums wurden so festgelegt, dass die Vorgaben der TRB zur kantonalen Auslastung (Kapitel 6.2.2) eingehalten werden und dass die Anzahl Hektaren, um die das Siedlungsgebiet verkleinert werden muss, nicht zu gross wird. Der Aufwand für die Gemeinden, das Siedlungsgebiet (und damit die Bauzone) zu verkleinern, darf nicht unterschätzt werden. Die Gemeinden sollen sich vor allem für die Siedlungsentwicklung nach innen (Kapitel 7) einsetzen können.

Tabelle 5: Wahl der Werte der Einflussgrössen inklusive Begründung

Als Stichtag für die Berechnung aller Einflussgrössen wurde der 31.12.2013 festgelegt. Für diesen Zeitpunkt liegen alle notwendigen Grundlagedaten (namentlich Bevölkerungszahlen und die Daten zu den unbebauten Bauzonen) kantonsweit einheitlich und aktualisiert vor.

Mathematische Beschreibung

In diesem Abschnitt wird das St.Galler Modell durch mathematische Expressionen beschrieben. Die verwendeten Kürzel entsprechen den Kürzeln aus Tabelle 3 (Seite 26). Für eine beliebige Gemeinde x wird der Bevölkerungszuwachs Z wie folgt berechnet:

$$Z_x = S_Z \cdot R_x \cdot \frac{E_x}{\sum_{i \in T} E_i} \cdot D_x \cdot \frac{1}{\sum_{i \in T} \frac{E_i \cdot D_i}{\sum_{i \in T} E_i}}$$

Wobei E_x die Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner in der Wohn- und Mischzone der Gemeinde x ist, R_x der der Gemeinde x zugehörige Faktor R und T die Menge aller Gemeinden desselben Raumtyps darstellt. Blau gefärbt ist der Normierungs-Teil der Gleichung. Normiert wird, damit die Summe der erwarteten Bevölkerungszuwächse aller Gemeinden innerhalb des Raumtyps Y der Vorgabe $S_Z \cdot R_Y$ entspricht.



Als Beispiel berechnen wir Z für die fiktive Gemeinde «A» mit 5000 Einwohnerinnen und Einwohner, die dem Raumtyp «Landschaft mit kompakten Siedlungen» (R = 0.33) und der Region Wil (D = 1.3) angehört:

$$Z_A = 85'000 \cdot 0.33 \cdot \frac{5000}{181'687} \cdot 1.3 \cdot \frac{1}{0.9666} = 1038$$

Die Bauzonenkapazität K für eine beliebige Gemeinde x wird wie folgt gerechnet:

$$K_x = U_x + B_x = Rf_x \cdot \begin{cases} Rd_x & | Gd_x > Ed_x \\ Ed_x & | Gd_x \leq Ed_x \end{cases} + 0.03 \cdot E_x$$

Schliesslich wird der Kapazitätsindex I für eine beliebige Gemeinde x wie folgt gerechnet:

$$I_x = \frac{Z_x - K_x}{E_x}$$

Sensitivitätsanalyse

Um die Auswirkungen der unterschiedlichen Wahl der Parameter im Modell aufzuzeigen, hat das AREG für fünf Varianten berechnet, um wie viele Hektaren das Siedlungsgebiet gesamtkantonal verändert werden könnte. Da sich für jede Gemeinde die Ausgangslage wieder unterschiedlich präsentiert, gibt es sowohl Gemeinden, die das Siedlungsgebiet verkleinern müssen wie Gemeinden, die das Siedlungsgebiet vergrössern können. Diese Flächensummen sind jeweils ausgewiesen, genauso wie die Anzahl Gemeinden, die verkleinern müssen, neutral sind oder vergrössern können (Tabelle 6).

Variante		Flächensummen Siedlungsgebiet	Anzahl Gemeinden
I	Szenario BFS mittel 2015, zusätzliche Kapazität im bebauten Gebiet: 5 %, mit Spielraum	+ 464 ha (vergrössern) - 61 ha (verkleinern)	54 vergrössern 6 neutral 17 verkleinern
II	Szenario BFS mittel 2015, zusätzliche Kapazität im bebauten Gebiet: 5 %, ohne Spielraum	+ 346 ha (vergrössern) - 142 ha (verkleinern)	47 vergrössern 0 neutral 30 verkleinern
III	Szenario BFS hoch 2015, zusätzliche Kapazität im bebauten Gebiet: 5 %, mit Spielraum	+ 1011 ha (vergröss.) - 36 ha (verkleinern)	65 vergrössern 5 neutral 8 verkleinern
IV	Szenario BFS hoch 2015, zusätzliche Kapazität im bebauten Gebiet: 5 %, ohne Spielraum	+ 874 ha (vergrössern) - 73 ha (verkleinern)	64 vergrössern 0 neutral 13 verkleinern
V	Szenario BFS hoch 2015, zusätzliche Kapazität im bebauten Gebiet: 10 %, ohne Spielraum	+ 548 ha (vergrössern) - 124 ha (verkleinern)	55 vergrössern 0 neutral 22 verkleinern

Tabelle 6: Ergebnisübersicht des Modells Siedlungsgebietsdimensionierung (Sensitivitätsanalyse)



4.3.3 Einordnung des St.Galler Modells

Das St.Galler Modell ist ein bewusst einfach gehaltenes numerisches Modell zur Dimensionierung von Siedlungsgebiet und Bauzonen für Wohn- und Mischzonen. Es berücksichtigt folgende Einflussgrößen:

- die voraussichtliche künftige Bevölkerungsentwicklung
- die unterschiedlichen demografischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen in den Regionen
- die unterschiedlichen Siedlungsstrukturen (Einwohnerdichten) in den Raumtypen
- die Strategie des Raumkonzepts Kanton St.Gallen zur Verteilung des Bevölkerungswachstums auf die Räume
- die bestehenden Kapazitäten auf unbebauten und bereits bebauten Flächen
- einen Spielraum zur Wahrung der raumplanerischen Handlungsfähigkeit.

Der betrachtete lange Zeithorizont (15 beziehungsweise 25 Jahre) im Zusammenspiel mit den Unsicherheiten in der Vorhersage der Bevölkerungsentwicklung sind die limitierenden Faktoren bei der Genauigkeit des Modells. Weitere Faktoren zu berücksichtigen (wie namentlich die Entwicklung der Wohnfläche pro Person) würde die Komplexität des Modells erhöhen, ohne die Genauigkeit zu verbessern.

Das Modell liefert den quantitativen Rahmen für die raumplanerische Festlegung von Siedlungsgebiet und Bauzone für Wohn- und Mischzonen. Diese kantonsweit einheitliche Grundlage legt die Basis für den Raumplanungsprozess, kann ihn aber nicht ersetzen (siehe auch Kapitel 6.3.4 Seite 41). Den Gemeinden wird im Sinne einer Übersicht ein «Gemeindeporträt» zugestellt, das alle wesentlichen Grundlagedaten und Modellresultate der Siedlungsgebietsdimensionierung Wohn- und Mischzonen enthält (siehe Kapitel 5.3.1).

4.4 Richtplaninhalt

Es gibt kein eigenes Richtplanblatt zum St.Galler Modell. Das Modell wird aber im Richtplanblatt «Siedlungsgebiet» konzeptuell beschrieben. In den relevanten Richtplanblättern werden zusätzlich die Werte folgender massgebender Faktoren und Annahmen des Modells festgelegt:

- Wahl des Szenarios beziehungsweise erwarteter Bevölkerungszuwachs in den beiden Zeithorizonten 2030 (Bauzonendimensionierung) und 2040 (Siedlungsgebietsdimensionierung). Die Zeithorizonte sind periodisch anzupassen
- Vorgaben der Regierung bezüglich dem Verhältnis von Bevölkerung zu Arbeitsplätzen
- Vorgaben zur Lenkung des Bevölkerungszuwachses in die Raumtypen
- Gewichtungsfaktor Regionale Dynamik
- Pauschaler Faktor zur Berechnung von zusätzlicher Einwohnerkapazität in den bereits bebauten Gebieten.

Die Bedeutung des St.Galler Modells im Rahmen der Siedlungsgebietsdimensionierung und der Bauzonendimensionierung wird in den entsprechenden Richtplanblättern beschrieben.

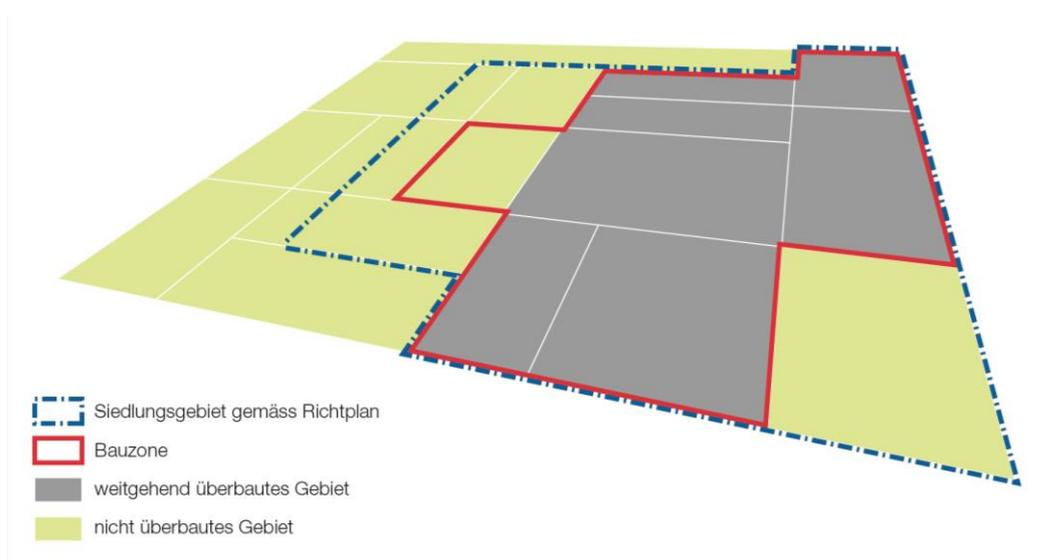
5 Siedlungsgebiet

5.1 Auftrag

Das Raumplanungsgesetz des Bundes (RPG) schreibt in Artikel 8a vor, dass der kantonale Richtplan festlegt, «wie gross die Siedlungsfläche insgesamt sein soll, wie sie im Kanton verteilt sein soll und wie ihre Erweiterung regional abgestimmt wird». Anstelle des Begriffs Siedlungsfläche wird sinngleich der in der Ergänzung des Leitfadens Richtplanung (E-LRP) geprägte Begriff Siedlungsgebiet verwendet. Im E-LRP sind die Varianten beschrieben, wie Siedlungsgebiet im Richtplan festgelegt werden kann.

5.2 Ausgangslage

Gemäss der E-LRP orientiert sich «das im Richtplan festzulegende Siedlungsgebiet an der erwarteten Entwicklung der nächsten 20 bis 25 Jahre und kann neben den bestehenden Bauzonen zusätzlich das für die zukünftige Siedlungsentwicklung vorgesehene Gebiet umfassen». Das Siedlungsgebiet umfasst also nicht nur die heute bestehenden Gebäude- und Verkehrsflächen, sondern es zeigt zusätzlich auf, welche Gebiete sich am besten für eine künftige Siedlungsentwicklung eignen. In diesen Gebieten können in Zukunft Gebäude und Verkehrsinfrastrukturen entstehen. Hier werden sich aber auch Freihaltezonen, Grünflächen, Gewässerräume oder Parkanlagen befinden. Die Flächen sind keine «Bauzonen auf Vorrat»: Siedlungsgebiet kann nur dann als Bauzone zониert werden, wenn die Bedingungen von Artikel 15 RPG erfüllt sind (siehe Kapitel 6). Abbildung 16 stellt den Unterschied zwischen Siedlungsgebiet, Bauzone und weitgehend überbautem Gebiet dar.



© Kanton St.Gallen, Amt für Raumentwicklung und Geoinformation, Fachstelle Raumbewachung

Abbildung 16: Definition Siedlungsgebiet, Bauzone und weitgehend überbautes Gebiet

Der Kanton St.Gallen hat in seinem Richtplan bislang kein Siedlungsgebiet im dargelegten Sinn bezeichnet (im Gegensatz etwa zum Kanton Zürich). Der kantonale Richtplan enthielt einzig die jeweils rechtskräftige Bauzone. Es handelt sich damit um ein für den Kanton neues Instrument. In den folgenden Überlegungen kann daher zunächst von der heute rechtskräftigen Bauzone als Siedlungsgebiet ausgegangen werden.



Damit die Grösse des Siedlungsgebiets der erwarteten Entwicklung der nächstfolgenden 25 Jahre entspricht, muss eine Siedlungsgebietsdimensionierung durchgeführt werden. Die Siedlungsgebietsdimensionierung ergibt die Flächengrösse des möglichen Siedlungsgebiets. Zumindest diese Zahl, aufgeteilt nach Region, muss im Richtplan ausgewiesen werden. Der Bund empfiehlt aber, das Siedlungsgebiet zusätzlich auch kartografisch in der Richtplankarte darzustellen. Das bedeutet zwar zunächst einen Mehraufwand, weil dazu raumplanerische Abklärungen nötig sind: zusätzliches Siedlungsgebiet soll an den geeignetsten Orten bezeichnet werden. Es bringt aber im Gegenzug planerische Sicherheit für Gemeinden und Investoren und kann bestenfalls einen Teil der im Ortsplanungsverfahren notwendigen Abklärungen vorwegnehmen.

Das Siedlungsgebiet muss in Zukunft auch angepasst werden können. Der Richtplan regelt, unter welchen Voraussetzungen das möglich ist und wie dabei vorgegangen werden muss.

5.3 Begründung

5.3.1 Siedlungsgebietsdimensionierung Wohn- und Mischzonen

Die Siedlungsgebietsdimensionierung folgt dem St.Galler Modell gemäss Kapitel 4.3 dieses Berichtes, unter der Verwendung der für das Siedlungsgebiet spezifischen Parameter:

- Als Basis wird von einem Zuwachs von 85'000 Personen bis ins Jahr 2040 ausgegangen. Die Zahl entspricht dem Szenario Mittel 2015 des Bundesamtes für Statistik. Die Begründung für diese Wahl ist in Kapitel 4 zu finden
- Die zusätzliche Kapazität in den bebauten Flächen wird mit einem Satz von 5 % der bestehenden Bevölkerungszahl in Wohn- und Mischzonen eingerechnet
- Spielraum: Gemeinden mit einem Kapazitätsindex von -2 % oder grösser können ihr Siedlungsgebiet vergrössern. Gemeinden mit einem Kapazitätsindex -6 % oder kleiner müssen ihr Siedlungsgebiet verkleinern.

Alle anderen verwendeten Parameter sind in Kapitel 4.3 beschrieben und gelten unverändert.

Den Gemeinden wird im Sinne einer Übersicht ein «Gemeindeporträt» zugestellt, das alle wesentlichen Grundlagedaten und Modellresultate der Siedlungsgebietsdimensionierung Wohn- und Mischzonen enthält. Das Gemeindeporträt wird im Gegensatz zum St.Galler Modell zur Siedlungsgebietsdimensionierung nicht im Richtplan geregelt, da es sich nur um eine Übersicht handelt. Es wird in der Regel alle vier Jahre neu erstellt, in Abstimmung mit der Überprüfung des Modells (Kapitel 5.3.5) und dem Monitoring und Controlling (Kapitel 14) des Richtplans.

Mit der Bezeichnung einer Fläche als Siedlungsgebiet kann noch kein Anspruch auf Einzonung erhoben werden. In jedem Fall müssen die Anforderungen gemäss Art. 15 RPG erfüllt werden (Kapitel 6).

5.3.2 Siedlungsgebietsdimensionierung Arbeitszonen

Die Siedlungsgebietsdimensionierung im Bereich der Arbeitszonen ist aus verschiedenen Gründen nicht möglich:



- Die Beschäftigtendichte (Arbeitsplatzdichte) unterscheidet sich je nach Branche und Unternehmen stark. Eine Berechnung von Kapazitäten auf der Grundlage von Zonenflächen ist so nicht möglich
- Die Abschätzung der künftigen Beschäftigtenentwicklung ist schwierig
- Bedarf an zusätzlichen Arbeitszonen entsteht oft sehr kurzfristig und lässt sich kaum über 25 Jahre abschätzen.

5.3.3 Siedlungsgebietsdimensionierung Sonstige Nutzungen

Auch für alle anderen Nutzungen ausserhalb der Wohn-, Misch- und Arbeitsnutzung, wie zum Beispiel die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen, kann und soll keine Siedlungsgebietsdimensionierung stattfinden. Hier wird im Dialog mit den Gemeinden und kantonalen Behörden Siedlungsgebiet nach tatsächlichem Bedarf bezeichnet.

5.3.4 Bezeichnung des Siedlungsgebiets

Das AREG und die meisten Gemeinden haben sich dafür ausgesprochen, das Siedlungsgebiet in der Richtplankarte in Grösse und Lage umfassend darzustellen. Damit können einige der für eine spätere Einzonung notwendigen raumplanerischen Fragestellungen bereits beantwortet werden. Insbesondere die Interessenabwägung bezüglich der Fruchtfolgeflächen ist damit weitgehend erfolgt. Mit anderen Worten: das in der Richtplankarte bezeichnete Siedlungsgebiet eignet sich grundsätzlich zur Einzonung. In enger Zusammenarbeit mit den Gemeinden und Regionen (siehe auch Kapitel 15) hat das AREG in diesem Sinn einen regional abgestimmten Entwurf des Siedlungsgebiets erstellt. Tabelle 7 zeigt das Resultat dieses Prozesses.

Aus verschiedenen Gründen haben nicht alle Gemeinden bereits während des Prozesses der Richtplan-Gesamtüberarbeitung (Kapitel 15) das Siedlungsgebiet in dem Umfang bezeichnet, der ihnen gemäss Siedlungsgebietsdimensionierung möglich wäre. Gemäss Siedlungsgebietsdimensionierung Stand 31.12.2013 und Szenario Mittel 2015 könnten gesamtkantonal 54 Gemeinden ihr Siedlungsgebiet für Wohn- und Mischnutzungen um insgesamt 464 Hektaren vergrössern. Davon sind bislang rund 70 Hektaren in der Richtplankarte bezeichnet worden. Das den betreffenden Gemeinden «zustehende» restliche Siedlungsgebiet (Tabelle 7) kann nach Inkrafttreten des Richtplans nur nach dem regulären Prozess zur Anpassung des Siedlungsgebiets (Kapitel 5.3.5) festgelegt werden.

Flächenkategorie	Flächengrösse in Hektaren (gerundet)
Siedlungsgebiet total vor der Richtplan-Gesamtüberarbeitung	15'547
Siedlungsgebiet total nach der Richtplan-Gesamtüberarbeitung	15'798
Siedlungsgebiet neu bezeichnet (alle Nutzungen, inklusive innenliegende Flächen)	251
davon Wohnen / Mischnutzung	139
davon Arbeiten	96
davon Sonstige Nutzungen (insbesondere Öffentliche Bauten und Anlagen)	18
Siedlungsgebiet Wohnen / Mischnutzung noch nicht bezeichnet	346

Tabelle 7: Resultate des Prozesses Siedlungsgebiet bezeichnen, Stand 14.12.2016



Als Spezialfall behandelt wurden nicht als Baugebiet zonierte Flächen, die komplett von Bauzonen umgeben sind – die so genannten innenliegenden Flächen. Solche Flächen wurden ins Siedlungsgebiet aufgenommen, weil sie aus raumplanerischer Sicht oft in erster Priorität entwickelt werden sollten. Dies auch dann, wenn die betreffende Gemeinde gemäss den Resultaten der Siedlungsgebietsdimensionierung kein Anspruch auf zusätzliches Siedlungsgebiet hätte.

Demgegenüber stehen 17 Gemeinden, die ihr Siedlungsgebiet total um 61 Hektaren verkleinern müssen. Dieser Prozess ist ungleich aufwändiger als das Bezeichnen von zusätzlichem Siedlungsgebiet, da dafür Bauzonen ausgezont werden müssen; die Gemeinden erhalten dafür entsprechend mehr Zeit. Das Vorgehen in diesen Fällen ist in Kapitel 6.3.6 beschrieben.



5.3.5 Veränderungen des Siedlungsgebiets

Das AREG sieht die Möglichkeit vor, Veränderungen des Siedlungsgebiets in jeder jährlichen Richtplananpassung vorzunehmen. Gemeinden, die gemäss der Siedlungsgebietsdimensionierung noch zusätzliches Siedlungsgebiet bezeichnen dürfen, können so zeitgerecht auf neue Entwicklungen reagieren. Allerdings braucht es dafür im Falle von Wohn- und Mischflächen vorgängig einen Ortsplanungsprozess mit strategischen Überlegungen zur Entwicklung der Gemeinde. Bei Arbeitsflächen muss der konkrete Bedarf nachgewiesen werden (siehe auch Kapitel 9). Von diesen Forderungen ausgenommen bleiben geringe Anpassungen zugunsten der Erweiterung bestehender Betriebe sowie flächengleiche Verschiebungen, die beide mittels Fortschreibung des Richtplans ermöglicht werden sollen.

Die gesamte Siedlungsgebietsdimensionierung inklusive Bevölkerungs- und Beschäftigtenziele wird alle vier Jahre (ab Inkraftsetzung des überarbeiteten Richtplans) überprüft, um auf gewichtige Veränderungen der Rahmenbedingungen reagieren zu können. Darüber hinaus soll die Gesamtüberprüfung auch dann eingeleitet werden, wenn die tatsächliche Bevölkerungsentwicklung zu stark von der gemäss Szenario erwarteten Entwicklung abweicht. Dieser Mechanismus wird im Kapitel «Monitoring und Controlling» beschrieben (Kapitel 14).

5.4 Richtplaninhalt

Im Richtplanblatt zum Siedlungsgebiet müssen mindestens folgende Punkte festgehalten sein:

- Die Siedlungsgebietsdimensionierung erfolgt mit dem St.Galler Modell (inklusive kurzer Beschreibung des Modells)
- Die gewählten Werte der Einflussfaktoren des Modells inklusive Kurzbegründung
- Vorgehen und Bedingungen zur Anpassung des Siedlungsgebiets.

Einflussgrösse Modell	Wert
Erwarteter Bevölkerungszuwachs bis im Jahr 2040	Szenario BFS Mittel 2015, +85'000 Einwohnerinnen und Einwohner
Wachstumsverteilung nach Raumtyp	Urbane Verdichtungsräume 65 %, Landschaft mit kompakten Siedlungen 33 %, Kultur- und Agrarlandschaft 2 %
Gewichtung Regionale Dynamik	Rheintal 1.2, Regio Wil 1.3, Sarganserland-Werdenberg 1.2, Regio St.Gallen 1.2, Toggenburg 0.5, ZürichseeLinth 1.3
Zusätzliche Kapazität in der bebauten Bauzone	Pauschaler Faktor, 5 %
Spielraum	Untere Grenze bei -6 %, obere Grenze bei -2 %

Tabelle 8: Werte der Einflussgrössen im Modell Siedlungsgebietsdimensionierung

6 Bauzonendimensionierung

6.1 Auftrag

Das RPG schreibt in Artikel 15 vor, dass die Bauzonen so festzulegen sind, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen. Der Bund kontrolliert gemäss den Anleitungen der TRB gegenüber dem Kanton die **gesamtkantonale** Bauzonengrösse. Der Kanton wiederum kontrolliert, ob auch die Bauzonengrösse **pro Gemeinde** den voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre nicht übersteigt. Wie der Kanton diese und weitere Anforderungen an die Bauzonen sicherstellt, muss gemäss Artikel 8a im kantonalen Richtplan festgelegt werden.

6.2 Ausgangslage

6.2.1 Entwicklung und Monitoring der Bauzonenreserven

Die Bauzonenreserven – also der unbebaute Teil der rechtskräftigen Bauzone – sind in den letzten Jahren im Kanton St.Gallen kleiner geworden (Abbildung 17). Hauptgrund dafür ist die starke Bautätigkeit in Folge des Bevölkerungswachstums und der gestiegenen Ansprüche an den Wohnraum.

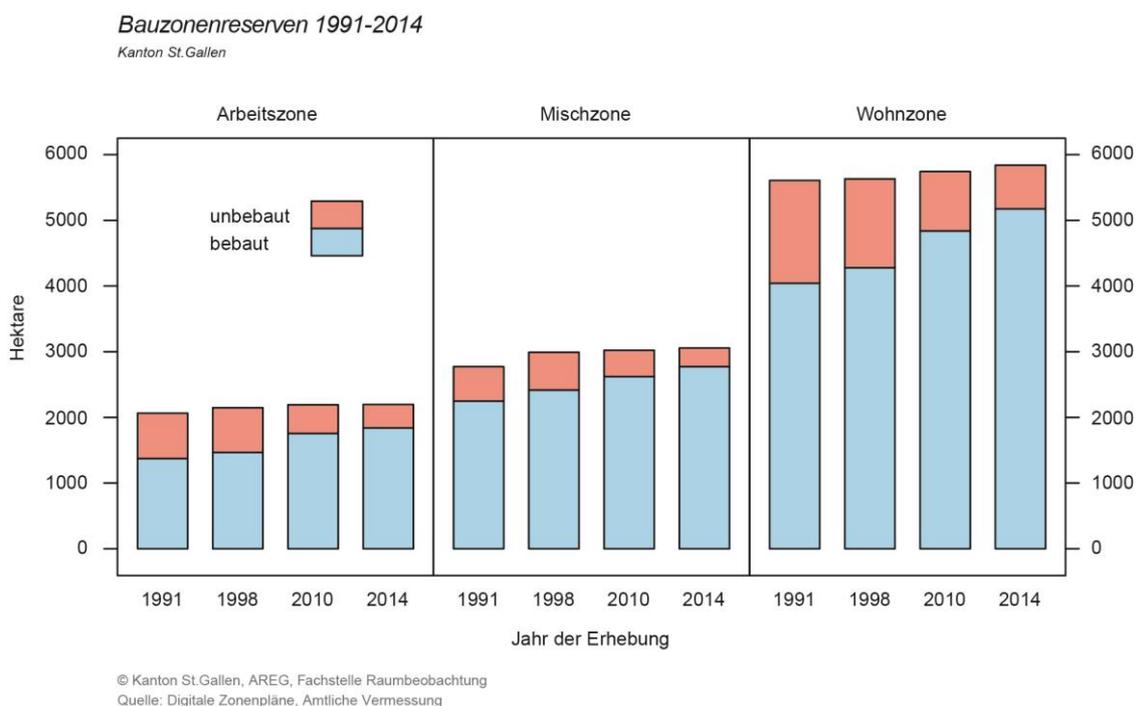


Abbildung 17: Entwicklung der Bauzonenreserven 1991 bis 2014

Das AREG verfolgt die Entwicklung der Bauzonenreserven im Rahmen der Bauzonenstatistik, einer automatisierten Analyse auf Basis von Geodaten (Abbildung 17), und der Flächenpotenzialanalyse, einer Erhebung der Siedlungsflächenreserven nach der Methode Raum+ (in Zusammenarbeit mit dem AWA und den Gemeinden). Die Flächenpotenzialanalyse erfasst auch «weiche» Faktoren wie zum Beispiel die Bereitschaft der Grundeigentümer, ihre Parzelle tatsächlich zu bebauen oder an Investoren zu verkaufen. Eines der Ergebnisse ist, dass auf den nicht durch Eigentümer



blockierten Reserven in der Wohnzone und der Mischzone heute Wohnraum für rund 20'000 bis 53'000 zusätzliche Einwohnerinnen und Einwohner geschaffen werden könnte³.

6.2.2 Nachweis kantonale Auslastung gegenüber dem Bund

Gemäss RPG ist der Kanton neu verpflichtet, gegenüber dem Bund nachzuweisen, dass die **gesamtkantonale** Bauzonengrösse den erwarteten Bedarf der nächsten 15 Jahre nicht übersteigt. Die rechnerische Methodik des Nachweises ist im Dokument Technische Richtlinien Bauzonen (TRB) des Bundesamtes für Raumentwicklung ARE dargelegt und für die Kantone verbindlich. Grundlage für die Berechnung sind die vom Kanton gewählten Bevölkerungs- und Beschäftigtenziele sowie aktuelle Daten zur Grösse der un bebauten Bauzone. Als Zielwert resultiert eine kantonale Auslastung. Beträgt die kantonale Auslastung 100 oder mehr Prozent, dann entsprechen die Bauzonen höchstens dem 15-Jahres-Bedarf. Liegt die kantonale Auslastung unterhalb von 100 Prozent, sind die Bauzonen kantonsweit zu gross. In diesem Fall darf grundsätzlich nur dann Bauland neu zoniert werden, wenn flächengleich ausgezont wird. Liegt die Auslastung unter 95 Prozent, kann der Bund darüber hinaus Massnahmen zur Reduktion der Bauzonengrösse in den Richtplan des betroffenen Kantons schreiben.

Die kantonale Auslastung des Kantons St.Gallen liegt mit Stichtag 31.12.2013 bei 101.9 Prozent (unter Vorbehalt der Bestätigung durch den Bund; verwendete Grundlagedaten: Bevölkerungszahl Ende 2013: 491'699, Zuwachs innert 15 Jahren: +40'000, unbebaute Bauzone: Flächenpotenzialanalyse [Raum+] 2014).

Das AREG berechnet die kantonale Auslastung mindestens im Vierjahresrhythmus neu nach den Anforderungen der TRB⁴. Das erlaubt es, auf allfällige ungünstige Tendenzen rasch zu reagieren (siehe auch Kapitel 14).

6.2.3 Bauzonendimensionierung pro Gemeinde

Der Kanton kontrolliert gegenüber den Gemeinden die Bauzonengrösse pro Gemeinde. Damit die Grösse der Bauzone der erwarteten Entwicklung der nächstfolgenden 15 Jahre entspricht, muss eine **Bauzonendimensionierung** durchgeführt werden. Es ist dem Kanton freigestellt, welche Methode er dafür benutzt – er ist also nicht an die Berechnung gemäss den Technischen Richtlinien Bauzonen (TRB) gebunden. Aus Sicht des AREG hat das Rechenmodell gemäss TRG denn auch einige Nachteile. So stützt es sich zur Bewertung der Einwohnerdichten auf die Gemeindetypologie des Bundesamtes für Statistik ab. Diese Gemeindetypologie stimmt aber nicht mit den Raumtypen gemäss dem Raumkonzept Kanton St.Gallen überein. Die Vorgaben zur Verteilung des Bevölkerungswachstums auf die Raumtypen könnten damit nicht einberechnet werden.

³ Ergebnisbericht der Flächenpotentialanalyse für den Kanton St. Gallen (Raum+), AWA / AREG 2014, Seite 5.

⁴ Zu diesem Thema gibt es kein eigenes Richtplanblatt, da es abschliessend in der Bundesgesetzgebung sowie im neuen Richtplanblatt «Monitoring und Controlling» (Kapitel 14) definiert ist.



6.3 Begründung

6.3.1 Bauzonendimensionierung in den Wohn- und Mischzonen

Das AREG benutzt für die Bauzonendimensionierung das St.Galler Modell (Kapitel 4.3). Um die für die Bauzonendimensionierung notwendige höhere Genauigkeit zu erreichen, wird das Modell mit Zonentyp-spezifischen Dichtewerten gerechnet:

- Alle Dichtewerte werden für jeden Zonentyp einzeln berechnet. Dies ermöglicht eine grössere Genauigkeit insbesondere bei der Beurteilung von Teilzonenplangeschäften
- Der Zeithorizont wird auf 15 Jahre gesetzt, indem der entsprechende Wert aus dem Szenario Mittel Plus benutzt wird
- Die zusätzliche Kapazität in den bebauten Flächen wird mit einem Satz von 2 % der bestehenden Bevölkerungszahl in Wohn- und Mischzonen eingerechnet.

6.3.2 Bauzonendimensionierung in den Arbeitszonen

Bei den Arbeitszonen ist keine rechnerische Bauzonendimensionierung möglich. Es können weder zonentypische Dichtewerte festgelegt werden noch die Entwicklung der Beschäftigtenzahlen pro Gemeinde abgeschätzt werden. Stattdessen verlangt der Bund von den Kantonen, dass sie eine Arbeitszonenbewirtschaftung betreiben (Kapitel 9).

6.3.3 Bauzonendimensionierung in weiteren Zonen

Auch in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen und weiteren Bauzonen ist keine rechnerische Bauzonendimensionierung möglich. Die Bundesgesetzgebung verzichtet hier darauf, «quantitative oder spezielle qualitative Vorgaben» zu machen. Allerdings seien die Ziele und Grundsätze des RPG zu beachten.

6.3.4 Stellung des Modells im Ortsplanerischen Prozess

Das St.Galler Modell erlaubt es, das Thema des quantitativen Bedarfsnachweises in der Ortsplanung zu vereinfachen. Die Prüfung von Zonierungsbegehren durch das AREG profitiert von einheitlichen Rechnungsweisen; teils langwierige Diskussionen über (nicht) zu berücksichtigende Faktoren werden vermieden.

Im Ortsplanungsprozess werden neu nur noch Bedarfsnachweise akzeptiert, die mit dem St.Galler Modell gerechnet wurden. Dazu stellt das AREG allen Beteiligten (insbesondere Planungsbüros und Gemeinden) in geeigneter Form ein Werkzeug zur Verfügung, um die Berechnung selber vornehmen zu können. Im Vordergrund steht derzeit die Variante einer Anwendung im Internet.

Das Modell beziehungsweise der Bedarfsnachweis bleibt weiterhin nur ein Teil des Ortsplanungsprozesses, da ein Modell nie alle Situationen der realen Welt korrekt abbilden kann. Die raumplanerische Beurteilung weiterer Rahmenbedingungen bleibt unabdingbar. Allerdings berücksichtigt das Modell mit dem Faktor Spielraum bereits, dass die Berechnungen mit einigen Unwägbarkeiten verbunden sind. Deshalb gilt das Ergebnis des St.Galler Modells bezüglich des Baulandbedarfs dennoch als verbindlich. Ausnahmen sind die im Richtplanblatt «Bauzonendimensionierung» definierten Bedingungen, unter denen allenfalls Flächen, die den berechneten Bedarf übersteigen, neu als Bauland zonierte werden können (siehe auch Kapitel 6.3.5).



Die Berechnung der Bauzonengrösse stellt die Basis für eine mögliche Einzonung dar. Daneben sind weitere Anforderungen zu erfüllen. So soll die Dichte der ganzen Gemeinde nicht abnehmen. In den neuen Überbauungen müssen mindestens die Mediandichten der entsprechenden Zonentypen (Kapitel 4.3.2) angestrebt werden. Gewisse Anforderungen an die Dichte neu bebauter Grundstücke sind im Lichte des haushälterischen Umgangs mit dem Boden und der Forderung nach dem Schaffen kompakter Siedlungen (Art. 1 RPG) Pflicht. Gerade bei diesen Grundstücken ist es einfacher, eine gewisse Dichte einzufordern, als beim Bauen im Bestand. Ausserdem muss vor einer Neueinzonung gemäss Art. 15 RPG der Nachweis einer konsequenten Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven erbracht werden (Kapitel 7).

6.3.5 Spezialfälle

Von der berechneten Dimensionierung kann in Ausnahmefällen abgewichen werden, sofern dabei eine raumplanerisch erwünschte Entwicklung ermöglicht wird:

- Zentrumsnahe Bahnareale (Bahnareale umfassen die Gleisanlagen und bahntechnischen Anlagen), die von den Eisenbahnen nicht mehr benötigt werden, können so besonders gefördert werden. Sie weisen in der Regel eine besonders gute Verkehrsgunst auf.
- Auch Umzonungen von Arbeits- in Wohnzonen sollen in jenen Fällen nicht verunmöglicht werden, wo solche Zonen zentrumsnah und gut erschlossen sind. Gerade brachliegende Flächen sollen prioritär entwickelt werden können, da so eine Bebauung auf der grünen Wiese verhindert werden kann. Die Umzonung darf aber nicht dazu führen, dass Arbeitsstätten an den Siedlungsrand gedrängt werden, sonst ist insgesamt das Ziel des haushälterischen Umgangs mit dem Boden nicht erreicht. Umgezonte Areale sollen besonders qualitativ und dicht bebaut werden.

6.3.6 Auszonungsprozess bei überdimensionierten Bauzonen

Es wird kaum möglich und auch nicht sinnvoll sein, überdimensionierte Bauzonen auf das rechnerisch ermittelte Niveau des 15-Jahres-Bedarfs zu reduzieren. Mehr als die Hälfte der Siedlungsflächenreserven – und damit der «auszonierbaren» Flächen – im Kanton St.Gallen liegen innerhalb des weitgehend überbauten Gebiets⁵. Eine Auszonung dieser Flächen ist raumplanerisch nicht sinnvoll. Da der Auszonungsprozess komplex und ressourcenintensiv ist, wären ausserdem viele Gemeinden damit über Gebühr belastet. Um tatsächlich realisierbare Werte für die zu reduzierenden Flächen zu erhalten, ermittelt das AREG die Zahlen deshalb anhand des St.Galler Modells zur Siedlungsgebietsdimensionierung (25-Jahres-Horizont, Kapitel 5.3.1).

⁵ Ergebnisbericht der Flächenpotenzialanalyse für den Kanton St.Gallen (Raum+), AWA / AREG 2014



Ist der gemäss dem St.Galler Modell zur Siedlungsgebietsdimensionierung berechnete Kapazitätsindex für die Gemeinde kleiner als -6% und die betroffene Fläche (das heisst die Fläche, die den 25-Jahres-Bedarf übersteigt) insgesamt grösser als 0.5 Hektare, so muss die Gemeinde einen Auszonungsprozess initiieren:

- Innerhalb eines Jahres nach Genehmigung des Richtplans durch den Bund muss die Gemeinde dem AREG ein Arbeitsprogramm vorlegen und damit aufzeigen, wie sie die auszuzonenden Flächen sichert. Die möglichen Auszonungsflächen sind zu definieren
- Innerhalb von vier Jahren nach Genehmigung des Richtplans durch den Bund muss mit der Auszonungsarbeit begonnen werden

Der Kanton unterstützt die Gemeinden beim Verfahren der Auszonung und übernimmt allfällige Entschädigungen (die Frage der Entschädigung ist im Planungs- und Baugesetz PBG zu regeln).

6.3.7 Verfügbarkeit sichern

Viele Gemeinden sehen sich heute mit dem Problem konfrontiert, dass sie zwar über genügend unbebaute Bauzonen verfügen, diese aber nicht erhältlich sind⁶. Damit diese Blockaden bei Neueinzonungen nicht eintreffen, soll die Verfügbarkeit der Flächen vor der Einzonung vertraglich gesichert werden. Der derzeitige Entwurf des St.Gallischen Planungs- und Baugesetzes (PBG) sieht deshalb vor, bei Flächen, die acht Jahre nach erstellter Groberschliessung noch nicht überbaut sind, der Gemeinde ein Kaufrecht zuzugestehen.

6.4 Richtplaninhalt

Im Richtplanblatt zur Bauzonendimensionierung werden folgende Punkte festgehalten:

- Die Bauzonendimensionierung erfolgt mit dem St.Galler Modell (inklusive kurzer Beschreibung des Modells)
- Die gewählten Werte der Einflussfaktoren des Modells inklusive Kurzbegründung
- Die weiteren für eine Einzonung notwendigen Bedingungen
- Auflistung der Ausnahmen, in denen von den Zahlen der Bauzonendimensionierung abgewichen werden kann
- Beschreibung des Vorgehens in Arbeitszonen und weiteren Zonen
- Vorgaben für Gemeinden, die auszonen müssen.

⁶ Ergebnisberichte der Flächenpotenzialanalyse für den Kanton St.Gallen (Raum+), AWA / AREG 2011 und 2014



7 Siedlungsentwicklung nach innen

7.1 Auftrag

Art. 1 Abs. 2 Bst. ^{abis} und b des RPG fordern, dass Bund, Kantone und Gemeinden mit Massnahmen der Raumplanung die «Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken, unter Berücksichtigung einer angemessenen Wohnqualität», beziehungsweise «kompakte Siedlungen zu schaffen». In Ergänzung fordert Artikel 8a Abs. 1 Bst. c, der Richtplan habe im Bereich Siedlung festzulegen, «wie eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen bewirkt wird». Weiter legt Art. 15 Abs. 4 lit. b. fest, dass Land erst dann neu einer Bauzone zugewiesen werden kann, wenn «es auch im Fall einer konsequenten Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen voraussichtlich innerhalb von 15 Jahren benötigt, erschlossen und überbaut wird». Schliesslich fordert Art. 8a Abs. 1 Bst. e, dass der Richtplan auch festgelegt, wie die Siedlungserneuerung gestärkt werde.

7.2 Ausgangslage

Die Vorgabe, die künftige Siedlungsentwicklung konsequent nach innen zu richten, ist das Kernanliegen der neuen Bundesgesetzgebung zur Raumplanung. Zusätzliche Einwohnerinnen, Einwohner und Beschäftigte innerhalb der bestehenden Siedlungsgrenzen unterzubringen, hat viele Vorteile:

- Die weitere Ausdehnung der Siedlungen nach aussen und damit der Kulturlandverlust wird gebremst
- Die Kosten für zusätzliche (Erschliessungs-)Infrastruktur bleiben gering
- Mehrverkehr kann einfacher durch Langsamverkehr oder öffentlichen Verkehr aufgefangen werden.

Damit leistet die Siedlungsentwicklung nach innen einen wichtigen Beitrag zur Erhaltung oder Steigerung der Attraktivität der Lebensräume für Mensch und Natur. Einerseits entsteht so die Chance zur Verbesserung der Qualität innerhalb der Siedlung, andererseits wird die Beanspruchung wertvoller unbebauter Landwirtschafts-, Natur- oder auch Erholungsflächen vermindert.

Der Begriff «Siedlungsentwicklung nach innen» wird im kantonalen Richtplan umfassend verstanden. Er beinhaltet die folgenden Aspekte:

- **Siedlungsbegrenzung:** Begrenzung des Siedlungsgebiets beziehungsweise der Bauzonen; Etappierung von unüberbauten Parzellen am Rande der Siedlungen
- **Siedlungsverdichtung:** Überbauung von Baulücken; Veränderung des Bestandes durch Umbau, bauliche Ergänzung, Umnutzungen, Neubebauung oder vollständige Nutzung der rechtlichen Baumasse
- **Siedlungserneuerung:** Entwicklung innerhalb des Bestandes durch Anpassungen an Standards (z.B. Energie, Wohnformen), Gebäudeerneuerung, Anpassungen der Grundrisse, Umstrukturierung; Arealentwicklung, z.B. Umnutzung von Siedlungsbrachen
- kompakte Siedlungsentwicklung am geeigneten Ort.

Kernanliegen und Hauptvoraussetzung der Innenentwicklung ist die konsequente Mobilisierung der inneren Reserven: bereits eingezonte, aber noch unbebaute Parzellen im weitgehend überbauten Gebiet sollen genauso genutzt werden wie die Möglichkeiten zur Verdichtung bestehender Überbauungen. Dass im Kanton St.Gallen dafür Potenzial



besteht, zeigen die beiden Berichte zur Flächenpotenzialanalyse⁷ und der Themenbericht der Raumbesichtigung zur Siedlungserneuerung⁸. Die Analysen zeigen aber auch, dass einer Nutzung von bislang unbebauten Flächen oft die Eigentümer selber entgegenstehen – die so genannte Baulandhortung betrifft bis zu 40 Prozent der Siedlungsreserven.

Einer Innenentwicklung in diesem Sinne stehen keine rechtlichen Bestimmungen entgegen. Sie ist bislang an anderen Hindernissen gescheitert: an der fehlenden Notwendigkeit, da am Siedlungsrand unbebaute Bauzone in Hülle und Fülle zur Verfügung stand; an finanziellen Überlegungen, weil das Bauen «auf der grünen Wiese» oftmals einfacher und deshalb kostengünstiger ist; an Eigentümern, die aus verschiedenen Gründen kein Interesse daran haben, ihre Flächen baulich zu entwickeln. Um die Innenentwicklung in Schwung zu bringen, braucht es deshalb neben Vorgaben zur Bauzonendimensionierung vor allem auch ein Umdenken bei Kanton, Gemeinden sowie Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern beziehungsweise Bauherrschaften.

7.3 Begründung

Bei der Förderung und Umsetzung der Siedlungsentwicklung nach innen besteht insbesondere folgender Handlungsbedarf:

- Aufklärung / Information / Motivation / Kommunikation
 - Bevölkerung, Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, Gemeinden, Regionen und Investoren müssen über die Auswirkungen der Baulandhortung beziehungsweise der Unternutzung von Baugrundstücken informiert und über die Chancen der Siedlungsentwicklung nach innen ins Bild gesetzt werden.
 - Der Erfolg einer Innenentwicklung hängt massgebend vom Engagement und der Überzeugung dieser Schlüsselpersonen ab. Diese gilt es zu aktivieren.
- Vorschriften / umsetzungsorientierte Instrumente
 - Der Schutz des Eigentums und der Nachbarschutz geniessen in der Rechtsordnung einen hohen Stellenwert. Um die Siedlungsentwicklung nach innen zu fördern sind Instrumente zu schaffen, welche durch Anreize und Konsenslösungen sowie auch durch Gebote und Verpflichtungen einen öffentlichen beziehungsweise gemeinsamen Mehrwert schaffen oder ermöglichen.
- Kompetenzen und Ressourcen
 - Die Umsetzung der Siedlungsentwicklung nach innen erfordert entsprechendes Fachwissen und personelle Ressourcen. Die Selbstkompetenz der Akteure ist zu stärken und die fachliche Beratung und Unterstützung sind sicherzustellen.
 - Aktive Bodenpolitik ist einer der Schlüssel zur Innenentwicklung und daher als Kernaufgabe der öffentlichen Hand zu sehen und als solche zu verankern und zu fördern.

⁷ Ergebnisberichte der Flächenpotenzialanalyse für den Kanton St.Gallen (Raum+), AWA / AREG 2011 und 2014

⁸ Siedlungserneuerung im Kanton St.Gallen, AREG 2015



Die Anforderungen an die Qualität des gebauten Lebensraumes sind vielfältig. Verdichtung und Siedlungserneuerung dürfen nicht zulasten der Siedlungs- und Wohnqualität gehen. Vielmehr hat die Siedlungsentwicklung nach innen auch die Funktionen als Sozial- und Freiraum gebührend zu berücksichtigen und zu stärken. Den sich ändernden Rahmenbedingungen und den regional und lokal unterschiedlichen Vorstellungen und Bedürfnissen ist dabei Rechnung zu tragen. Bei der Umsetzung von Projekten zur Siedlungsentwicklung nach innen sind die Bedürfnisse umfassend zu berücksichtigen:

- **Gesellschaftliche Bedürfnisse:** zum Beispiel Wahrung der kulturellen Identität und der eigenen Geschichte, erhöhtes objektives und subjektives Sicherheitsempfinden, Nähe zu Versorgungseinrichtungen, Förderung sozialer Kontakte, Schaffung von Freiräumen
- **Wirtschaftliche Anforderungen:** zum Beispiel nachhaltige Investitionen, erschwinglicher Wohnraum, Verminderung von Überkapazitäten, Ermöglichen von kurzen Wegen für die Wirtschaft, Erreichbarkeit
- **Umweltqualität:** zum Beispiel weniger Lärm, bessere Nutzung der bestehenden Infrastruktur, mehr Grünräume zur Förderung der Biodiversität in der Siedlung, Anpassung an den Klimawandel.

7.4 Richtplaninhalt

Verantwortlich für die Innenentwicklung sind die Gemeinden. Im Richtplan sind Vorgaben zu machen, damit sich die Gemeinden dieser Aufgabe stellen, mit einem allfälligen Aktionsprogramm sollen sie dabei unterstützt werden. Es ist zu prüfen, wie weit sie regional gemeinsame Grundlagen erarbeiten können.

Die Innenentwicklung als Strategie soll auch in der kantonalen Verwaltung verankert werden.

Die Ausführungen aus dem bislang separaten Koordinationsblatt «Bahnhofareale» werden neu in das Richtplanblatt zur Siedlungsentwicklung nach innen integriert.



8 Abstimmung Siedlung und Verkehr

8.1 Auftrag

Artikel 3 Absatz 3 Bestimmung a RPG besagt, dass «Wohn- und Arbeitsgebiete [...] schwergewichtig an Orten geplant werden, die auch mit dem öffentlichen Verkehr angemessen erschlossen sind».

Artikel 8a Absatz 1 Bestimmung b RPG bestimmt, dass der Richtplan im Bereich Siedlung festlegt, wie «Siedlung und Verkehr aufeinander abgestimmt [...] werden». Grundätze zur Abstimmung von Siedlung und Verkehr sind in den Richtplan aufzunehmen.

8.2 Ausgangslage

Das Thema der Abstimmung von Siedlung und Verkehr beinhaltet viele verschiedene Aspekte. Aufgrund der Aufteilung der Richtplangesamtüberarbeitung in zwei Teile (erster Teil Siedlung, zweiter Teil die restlichen Richtplankapitel inklusive Verkehr) ist vorgesehen, im Teil Siedlung nur den durch die Bundesgesetzgebung zwingend vorgeschriebenen Aspekt der «angemessenen Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr» von Wohn- und Arbeitsgebieten zu behandeln. Weitere Aspekte werden in GüRP Teil 2 in Zusammenarbeit zwischen AREG, Tiefbauamt und Amt für öffentlichen Verkehr geklärt («Gesamtverkehr»).

8.2.1 ÖV-Güteklassen

Seit einigen Jahren wird in der Schweiz das System der ÖV-Güteklassen genutzt, um den Grad beziehungsweise die Qualität der Erschliessung eines Gebietes mit dem öffentlichen Verkehr zu beschreiben. Ursprünglich definiert wurden die Güteklassen in einer inzwischen abgelösten Schweizerischen Norm zur Parkierung von Personenwagen. Die Grundidee ist, dass sich die Qualität der ÖV-Erschliessung anhand dreier Faktoren bemessen lässt: der **Distanz** zur nächstgelegenen ÖV-Haltestelle, der **Angebotsart** an dieser Haltestelle (Bahn und/oder Bus) und der **Angebotshäufigkeit** an der Haltestelle (Stundentakt, Halbstundentakt und so weiter).

Um die Vergleichbarkeit zu gewährleisten, wurde ein System von vier Klassen A bis D entwickelt, die die Ausprägung dieser Faktoren abbilden. Zur Ermittlung der Güteklasse wird einer ÖV-Haltestelle zunächst anhand von Angebotsart (Verkehrsmittel) und Angebotshäufigkeit (Kursintervall) eine Haltestellenkategorie zugeteilt (Tabelle 9). Danach werden die Gebiete rund um die Haltestelle je nach Distanz und Haltestellenkategorie einer Güteklasse zugeordnet (Tabelle 10).



Kursintervall	Art des Verkehrsmittels			
	Gruppe A		Gruppe B	
Minuten	Bahnknoten	Bahnlinie	Tram, Bus	Ortsbus, lokaler Kleinbus
<5	I	I	II	III
5 bis 9	I	II	III	IV
10 bis 19	II	III	IV	V
20 bis 39	III	IV	V	V
40 bis 60	IV	V	V	-

Tabelle 9: Bestimmung der Haltestellenkategorie

Haltestellenkategorie	Erreichbarkeit der Haltestellen (Distanzen in Meter)			
	<300	300 bis 500	501 bis 750	751 bis 1000
I	Klasse A	Klasse A	Klasse B	Klasse C
II	Klasse A	Klasse B	Klasse C	Klasse D
III	Klasse B	Klasse C	Klasse D	
IV	Klasse C	Klasse D		
V	Klasse D			

Tabelle 10: Bestimmung der ÖV-Güteklasse

Es ist technisch extrem aufwändig, diesen Algorithmus der Klassenbildung zu automatisieren. Das Bundesamt für Raumentwicklung ARE hat darum einen Prozess installiert, der auf Basis der Fahrplandaten der SBB die Klassen grösstmöglich annähert. Diese Daten sind öffentlich zugänglich und werden durch das AREG als Grundlage für die Abstimmung Siedlung und Verkehr benutzt.

8.3 Begründung

Die Vorgaben für eine minimale Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr sollen nicht die Entwicklung in einer ganzen Gemeinde verhindern, sondern sollen innerhalb der Gemeinde die Feinverteilung des Bevölkerungswachstums steuern. Es geht dabei prioritär darum, die Siedlungsentwicklung dorthin zu lenken, wo bereits ein gutes ÖV-Angebot besteht und dieses optimal genutzt werden kann, ohne dass neue Ausbauten der Infrastruktur nötig werden. Wo das ÖV-Angebot nicht diesen Anforderungen entspricht und aufgrund von raumplanerischen Überlegungen trotzdem eine Siedlungsentwicklung erfolgen soll, ist das notwendige Angebot zu schaffen.

Die Erschliessungsgüten (ÖV-Güteklassen) richten sich nach der Definition des Bundesamts für Raumentwicklung. Das erlaubt eine schweizweit vergleichbare, einheitliche Beurteilung der Erschliessungsgüte.



8.4 Richtplaninhalt

In diesem Richtplanblatt müssen die Regelungen zur mindestens erforderlichen ÖV-Erschliessungsqualität bei Neueinzonungen festgehalten sein. Ebenso allfällige Bedingungen für Ausnahmen. Weitere Themen zur Abstimmung von Siedlung und Verkehr werden im zweiten Teil der Richtplangesamtüberarbeitung behandelt.



9 Arbeitszonenbewirtschaftung

9.1 Auftrag

Weil die Grösse der Arbeitszonen nicht wie diejenige der Wohn- und Mischzonen auf einen 15-Jahres-Bedarf dimensioniert werden kann, müssen die Kantone gemäss der TRB eine Arbeitsplatzbewirtschaftung etablieren. Es ist aufzuzeigen, wie beim Festlegen des Siedlungsgebiets und bei der Nutzungsplanung die Arbeitsplatzzonen qualitativ und quantitativ bestimmt werden.

9.2 Ausgangslage

Gut geeignete und unmittelbar verfügbare Flächen für Arbeitsnutzungen⁹ haben in den letzten drei Jahren um 29 Prozent abgenommen. Auch die Flächenpotenzialanalyse¹⁰ hat gezeigt, dass inzwischen nur wenige Flächenangebote optimal aufgestellt sind: Im Kanton sind nur 10 Prozent der unbebauten Arbeitsplatzflächen sofort verfügbar und aus Unternehmersicht als Standort besonders gut geeignet. 39 Prozent der Arbeitsplatzflächen sind zwar aus Unternehmenssicht als Standort besonders gut geeignet, aber nicht unmittelbar verfügbar. Hinzu kommt, dass auf Grund des neuen Raumplanungsgesetzes Bauland vorübergehend nur eingezont werden kann, wenn eine gleich grosse Fläche ausgezont wird. Somit ist der Fokus kurzfristig ganz auf die Innenentwicklung gerichtet, bis wieder ein rechtskräftiger kantonaler Richtplan vorliegt. Auf Grund höherer Renditen sind überdies Wohnflächen attraktiver als Arbeitsflächen. Vielerorts gibt es Bestrebungen, Arbeits- in Wohnzonen umzuwandeln, auch weil momentan kein neues Wohnbauland eingezont werden kann. Diese Faktoren wirken sich ungünstig auf den Anteil von gut geeigneten und sofort verfügbaren Arbeitsflächen aus.

Diese Entwicklungen im Schweizer Umfeld implizieren eine verstärkte Zusammenarbeit des AWA mit dem AREG und weiteren Ämtern des Baudepartements sowie mit den Gemeinden. Im Zentrum steht die sogenannte Arbeitszonenbewirtschaftung. Die Arbeitszonenbewirtschaftung ist Bedingung, um in Zukunft weitere Einzonungen neuer Arbeitsplatzflächen zu ermöglichen.

9.2.1 Massnahmen innerhalb der Arbeitszonenbewirtschaftung

Flächenpotenzialanalyse

Die Flächenpotenzialanalyse bezweckt die Ermittlung von Flächen, die für die Entwicklungsmöglichkeiten bestehender Betriebe entscheidend sind. Sie basiert auf der ETH-Methode Raum+ und soll als Instrument langfristig im Kanton St.Gallen verfügbar und anwendbar bleiben. Deshalb muss sie alle zwei bis drei Jahre an die neuen rechtlichen und technischen Rahmenbedingungen angepasst und die Erhebung aktualisiert werden. Diese ständige Weiterentwicklung ist Teil der kantonalen Strategie.

Arealentwicklungen

Arealentwicklungen werden für wirtschaftliche Schwerpunktgebiete, strategische Arbeitsplatzstandorte sowie touristische Erlebnisangebote und Hotelstandorte

⁹ Dies sind die so genannten Arbeitsplatzpotenziale: unbebaute Industrie-, Gewerbe- und Mischzonen mit einer Fläche grösser als 2'000 m².

¹⁰ Ergebnisbericht der Flächenpotenzialanalyse für den Kanton St.Gallen (Raum+), AWA / AREG 2014, Seiten 24ff.



durchgeführt. Die Notwendigkeit für Arealentwicklungen im Kanton ist hoch. Die im Jahr 2013/2014 durchgeführte Flächenpotenzialanalyse zeigt auf, dass 39 Prozent der Arbeitsplatzflächen zwar aus Unternehmenssicht gut geeignet, aber nicht unmittelbar verfügbar sind.

Strategische Arbeitsplatzstandorte

Für Projekte von Unternehmen mit besonders grosser volkswirtschaftlicher Bedeutung und entsprechendem Flächenbedarf werden Entwicklungsschwerpunkte ausserhalb der bestehenden Bauzonen definiert und als strategische Arbeitsplatzstandorte bezeichnet (Kapitel 10). Diese werden unter Einbezug der Gemeinden entwickelt, regional abgestimmt und im Kantonalen Richtplan verankert. Aktuelles Beispiel ist das Entwicklungsschwerpunktgebiet Wil West, das gegenwärtig kantonsübergreifend mit dem Kanton Thurgau bearbeitet wird.

Projekte Innenentwicklung

Es sollen im Rahmen der Innenentwicklung weitere Instrumente für verbesserte Rahmenbedingungen und Arbeitsplatzgebiete geprüft und erarbeitet werden. Mit ausgewählten ökonomischen Anreizen werden die bessere Profilierung von wirtschaftlichen Schwerpunktgebieten sowie die Entwicklung von weiteren Industrie-, Gewerbe- und Umnutzungsflächen gefördert. Mögliche Instrumente sind:

- Das Projekt ArealPlus zur Sichtbarmachung des wirtschaftlichen Potenzials für den Investor und die Gemeinde sowie eine Wirtschaftlichkeitsberechnung, welche die Rentabilität verschiedener Nutzungs-/Umnutzungsvarianten aufzeigt, um die Bereitschaft zu fördern, tatsächlich in eine Entwicklung zu investieren.
- Unterstützungsleistungen, welche notwendige planerische, aber wirtschaftlich nicht anrechenbare Vorarbeiten für Siedlungserneuerungen abdecken. Wenn die Innenverdichtung forciert werden soll, muss die öffentliche Hand in verstärktem Mass Vorleistungen übernehmen. Die Aufgaben- und Finanzierungsaufteilung muss im konkreten Fall mit der betroffenen Gemeinde geklärt werden. Der Kanton engagiert sich dort, wo klare, gesamtwirtschaftliche Interessen berührt sind.

Die eigentliche Projektentwicklung bleibt zwingend Aufgabe des Investors. Zur Förderung einer wirtschaftsorientierten Innenentwicklung und Sicherung von Arbeitsplatzflächen werden wirksame, praxistaugliche und rechtlich abgestützte Instrumente entwickelt. Um im Standortwettbewerb auch vor dem Hintergrund der Innenentwicklung attraktiv zu bleiben, sind abgestimmt auf Massnahmen der Standortförderung auch Planungsinstrumente, Verkehrs- und Infrastrukturplanung, Verkehrsnormen, Siedlungsqualität oder die Interessenabwägung bei Natur- und Denkmalschutz relevant. Gemeinden, und bei Bedarf auch Regionen, werden bezüglich der neuen Herausforderungen im Flächenmanagement und der Innenentwicklung beraten.

Aktive Bodenpolitik

Der Kanton stimmt sich intern bei Entwicklungen eigener Grundstücke ab. Für aktive Bodenpolitik (proaktiver Erwerb von Grundstücken) sind primär die Gemeinden zuständig. Nur in Ausnahmefällen (subsidiär) soll der Kanton eine Fläche erwerben, wenn die vorgesehene Nutzung mindestens eine regionalwirtschaftliche Wirkung entfaltet, zum Beispiel eine Fläche für einen Innovationspark.



9.3 Begründung

Der Kanton St.Gallen betreibt eine Arbeitszonenbewirtschaftung. Unter Arbeitszonenbewirtschaftung versteht der Kanton dabei die Anwendung der folgenden Instrumente:

- **Flächenpotenzialanalyse:** Systematische Erfassung der Verfügbarkeit und der planerischen Voraussetzungen bei nicht oder wenig bebauten Grundstücken, Leerständen oder Brachen. Die eingesetzte Methode Raum+ ermöglicht eine regionale und kantonale Übersicht. Zusätzlich wird eine Nutzwertanalyse aus Sicht der Unternehmen durchgeführt. Die Analyse wird kantonsweit alle drei bis vier Jahre wiederholt. Der Kanton kann auch Analysen bezüglich der Rentabilität von möglichen Nutzungsszenarien von individuellen Wirtschaftsarealen fördern (ArealPlus).
- **Definition Entwicklungsschwerpunkte:**
 - Wirtschaftliche Schwerpunktgebiete in der Bauzone
 - Strategische Arbeitsplatzstandorte, noch nicht eingezont (Kapitel 10)
- **Arealentwicklungen:** Der Kanton begleitet die Gemeinden, initiiert Arealentwicklungsprozesse von Wirtschaftlichen Schwerpunktgebieten sowie Strategischen Arbeitsplatzstandorten und kann diese fördern. Damit werden die gefragten Flächen bereitgehalten und kurzfristig verfügbar gemacht. Das Ergebnis eines Arealentwicklungsprozesses ist ein wirtschaftlich realistisches und rentables Nutzungskonzept, auf das sich Eigentümer, Gemeinde und Kanton gemeinsam einigen. Am zielführendsten ist es, dieses Instrument vor der planerischen Gestaltung beziehungsweise dem Erlass einer Teilzonen- oder Sondernutzungsplanung durchzuführen.
- **Pilotprojekte Innenentwicklung und Flächenmanagement:** Pilotprojekte im Zusammenhang mit der Innenentwicklung und im Bereich des kommunalen oder regionalen Flächenmanagements können vom Kanton gefördert werden. Voraussetzung ist, dass sie einen besonderen Beitrag zur Stärkung des Wirtschaftsstandortes leisten.
- **Übersicht der verfügbaren Flächen:** Das AWA führt eine Übersicht über die sofort verfügbaren Flächen. So kann eine Vermittlung sowohl schnell, als auch regional koordiniert erfolgen.
- **Arbeitsplatzstandorte von kommunaler Bedeutung:** Die Ausscheidung und Bezeichnung von weiteren, kleineren Arbeitsplatzstandorten kommunaler Bedeutung sowie die nutzungsgerechte Aufbereitung und Zonierung werden im Rahmen der Bauzonendimensionierung definiert (Kapitel 6). Kommunale Arbeitsplatzstandorte sind ansässigen Firmen vorbehalten.

Verantwortlich für die Arbeitszonenbewirtschaftung sind das Amt für Wirtschaft und Arbeit (Federführung) und das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation.

9.4 Richtplaninhalt

Im Richtplanblatt zur Arbeitszonenbewirtschaftung sind mindestens die Grundlagen, die Instrumente und die Zuständigkeiten festgehalten.



10 Strategische Arbeitsplatzstandorte

10.1 Auftrag

Artikel 1, Absatz 2, Bestimmung b^{bis} des RPG hält fest, dass mit Massnahmen der Raumplanung «die räumlichen Voraussetzungen der Wirtschaft zu schaffen und zu erhalten» seien.

10.2 Ausgangslage

Im Kanton St.Gallen sind grössere, hochwertige Arbeitsplatzstandorte, die für Neuansiedlungen und den Erweiterungsbedarf der ansässigen Unternehmen kurzfristig bereitstehen, vielfach erschöpft. Die St.Galler Regierung hat daher ursprünglich eine «aktive Bodenpolitik» als Bestandteil des Regierungsprogramms 2008-2013 aufgenommen. Im Jahr 2011 führten das Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) und das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) die Flächenpotenzialanalyse nach der Methode Raum+ durch. Die Erhebung der Flächenpotenzialanalyse wurde 2013/2014 aktualisiert. Dabei zeigte sich, dass gut geeignete und unmittelbar verfügbare Flächen für Arbeitsnutzungen¹¹ in den letzten drei Jahren um 29 Prozent abgenommen haben.

Die Regierung hat im Aktionsprogramm «Wirtschaftsstandort 2025» im April 2014 dem Thema «Raumplanung und Verkehrsanbindung» ein besonderes Gewicht beigemessen. Darin werden als Massnahme die Strategischen Arbeitsplatzstandorte aufgeführt (Zitat):

«Für die Ansiedlung von neuen Unternehmen oder Expansionsprojekte von ansässigen Unternehmen mit grosser volkswirtschaftlicher Bedeutung und entsprechendem Flächenbedarf Entwicklungsschwerpunkte ausserhalb der bestehenden Bauzonen definiert. Diese Strategischen Arbeitsplatzstandorte ergänzen Flächenreserven im Anschluss an das Siedlungsgebiet, die aus Sicht der Standortförderung und der Raumplanung besonders gut geeignet sind. Es entsteht eine attraktive Mischung von Flächenangeboten für Unternehmen, die im Kanton Arbeitsplätze schaffen und Wertschöpfung generieren. Im Unterschied zu diesen Strategischen Arbeitsplatzstandorten sind wirtschaftliche Schwerpunktgebiete bereits eingezont und auch marktfähig.»

Die Regierung hat im Rahmen der Gesamtüberarbeitung des kantonalen Richtplans im Frühjahr 2014 ausserdem das Ziel festgelegt: Gegenüber dem Ende des Jahres 2013 wird bis im Jahr 2030 ein Verhältnis Einwohnende zu Arbeitsplätzen von 2 zu 1.2 angestrebt; die Ausgangslage ist ein Verhältnis von 2 zu 1. Damit legt die Regierung ein grosses Gewicht auf die Entwicklung im Bereich der Arbeitsplätze und zeigt, dass Bestrebungen in diese Richtung unterstützt und gefördert werden sollen.

Grundlage dafür ist die sogenannte Arbeitszonenbewirtschaftung (Kapitel 9), das der Kanton auf Grund des neuen Raumplanungsgesetzes im Auftrag des Bundes umsetzt. Die Arbeitszonenbewirtschaftung ist Bedingung, um in Zukunft weitere Einzonungen neuer Arbeitsplatzflächen zu ermöglichen.

¹¹ Dies sind die so genannten Arbeitsplatzpotenziale: unbebaute Industrie-, Gewerbe- und Mischzonen mit einer Fläche grösser als 2'000 m².



10.2.1 Ziele und Begriff

Bereits eingezonte, grössere Flächen, die sofort für eine Bebauung zur Verfügung stehen, werden im Kanton St.Gallen immer seltener¹². Und bei Neueinzonungen stehen die zeitlichen Anforderungen der Firmen oft im Widerspruch zu den Fristen im (politischen) Prozess der Ortsplanung. Deshalb ist es sinnvoll, für volkswirtschaftlich bedeutsame Ansiedlungen, Betriebserweiterungen oder Umsiedlungen regional verteilte, grössere Flächen planerisch so weit wie möglich vorzubereiten. Diese Flächen sind dann noch nicht der Bauzone zugewiesen, können aber schnell baureif gemacht werden.

Als Begriff für solche Flächen wurde «strategische Arbeitsplatzstandorte» (STAST) geprägt. Das zu schaffende Flächenangebot liegt ausserhalb der rechtskräftigen Bauzone, daher sind es **strategische (= zukünftige) Entwicklungsgebiete**. Das Flächenangebot richtet sich nach den Bedürfnissen der Unternehmen bei ihrer Suche nach einem geeigneten Unternehmensstandort, daher der Begriff «Standort». An diesen Standorten sollen vor allem Arbeitsplätze geschaffen werden.

Die Hauptziele der Strategischen Arbeitsplatzstandorte sind:

- Bedarfsgerechte, grosse Flächenangebote für die Erweiterung bestehender und Ansiedlung neuer Unternehmen mit hohem Wertschöpfungs- und Arbeitsplatzpotenzial zu schaffen. In jeder Region sollen kurz-, mittel- und langfristig genügend Angebote vorhanden sein.
- Die Flächenangebote sind aus Sicht der Unternehmen attraktiv, das heisst, sie sind möglichst innerhalb einer kurzen Frist verfügbar, bzw. stehen in ein bis zwei Jahren optimal aufbereitet zur Verfügung. Dazu sollen sie sich an raumplanerisch geeigneten Orten befinden: Schutzobjekte, planerische Hindernisse, physische Hindernisse und die Erschliessungssituation öffentlicher Verkehr (ÖV), motorisierter Individualverkehr (MIV) etc. werden berücksichtigt. Die Ansprüche der Wirtschaft und Raumplanung können frühzeitig aufeinander abgestimmt und Fehlentwicklungen verhindert werden.
- Geeignete Entwicklungsgebiete werden in einen breit abgestützten Planungs- und Entwicklungsprozess überführt. Die Kantonsverwaltung (AREG und AWA) kann sich in diesem Prozess aktiv positionieren und nutzt ihren entsprechenden Handlungsspielraum. Die Gemeinden erhalten die Motivation und Anreize, Strategische Arbeitsplatzstandorte bereitzustellen.

10.3 Begründung

Das Amt für Wirtschaft und Arbeit und das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation haben in enger Zusammenarbeit das Konzept der Strategischen Arbeitsplatzstandorte STAST entwickelt. Strategische Arbeitsplatzstandorte sind grossflächige, regional koordinierte Entwicklungsschwerpunkte ausserhalb der bestehenden Bauzone für die Ansiedlung neuer Unternehmen beziehungsweise für grosse Expansionsprojekte ansässiger Firmen. Die Standorte sind für Einzelvorhaben mit volkswirtschaftlicher Bedeutung vorgesehen, das heisst die Schaffung einer grösseren Anzahl von Arbeitsplätzen und ein überdurchschnittliches Wertschöpfungspotenzial wird vorausgesetzt.

¹² Ergebnisberichte der Flächenpotenzialanalyse für den Kanton St.Gallen (Raum+), AWA / AREG 2011 und 2014.



Die Entwicklung der strategischen Arbeitsplatzstandorte hat einerseits zum Ziel, kurzfristig zonierbare, qualitativ hochstehende Entwicklungsflächen zur Verfügung zu stellen. Andererseits sollen auch mittel- bis langfristig grössere Entwicklungsgebiete systematisch frühzeitig aufbereitet werden. Eine Abstimmung von Raumplanungs-, Verkehrs-, Wirtschafts- und Umweltzielen erfolgt so zu einem frühen Zeitpunkt.

Kantonale und regionale Bedeutung

Bei Strategischen Arbeitsplatzstandorten wird zwischen Standorten kantonaler und regionaler Bedeutung unterschieden:

- Standorte von kantonaler Bedeutung (STAST-K): Standorte von mindestens 30'000 m², die für besonders grosse Expansions- oder Ansiedlungsprojekte reserviert sind. Sie werden langfristig vorgehalten.
- Standorte von regionaler Bedeutung (STAST-R): Die Standorte weisen ein Minimum von 10'000 m² auf und werden für mittlere und grössere Projekte von regionaler Bedeutung vorgehalten.

Nutzungstypen und Anforderungen

Bei den STAST gibt es drei verschiedene Nutzungstypen: Industrie, Dienstleistungs- und Mischnutzung. Aufgrund der notwendigen Neueinzonung sind je nach Standort und Nutzungstyp erhöhte Anforderungen zu erfüllen.

Relevant für die Beurteilung sind insbesondere:

- Die Anzahl Arbeitsplätze pro Flächeneinheit orientiert sich an folgenden Grössen, die sich aus Erfahrungswerten bei bestehenden exemplarischen Unternehmen im Kanton ableiten: (Dienstleistungsbetriebe: 25 m² Grundstücksfläche/Arbeitsplatz, Mischnutzung: 50 m² Grundstücksfläche/Arbeitsplatz und Produktion 100 m² Grundstücksfläche/Arbeitsplatz).
- Weitere Indikatoren wie Investitionen, Umsatz- und Gewinnerwartungen sowie die Konkurrenzierung bzw. Synergie zu bestehenden Unternehmen oder die regionalwirtschaftliche Bedeutung geben Hinweise auf die volkswirtschaftliche Bedeutung. Sie werden als qualitative Kriterien bei der Beurteilung eines Ansiedlungs- bzw. Expansionsprojekts eines Unternehmens mit herangezogen.

Der vorgesehene Nutzungstyp ist somit bei der Arealentwicklung und Planung ständig in die Überlegungen mit einzubeziehen.

Prioritäre Standorte

Bezüglich Verfügbarkeit werden A- und B-Standorte unterschieden:

- Standorte, die bis in 3 Jahren verfügbar gemacht werden können und alle Kriterien erfüllen, werden ins Siedlungsgebiet aufgenommen (A-Standorte).
- Standorte, bei denen ein grösserer Aufbereitungsaufwand besteht und die in 3 bis 15 Jahren zur Verfügung stehen, werden im Richtplan vermerkt, jedoch noch nicht ins Siedlungsgebiet aufgenommen (B-Standorte).

Regionale Abstimmung

Die Abstimmung der verschiedenen Planungsinstrumente, insbesondere der kantonalen und kommunalen Richtplanung sowie regionale Entwicklungskonzepte (Agglomerationsprogramme, regionale Raumkonzepte), ist eine wesentliche Voraussetzung für die Weiterentwicklung strategischer Arbeitsplatzstandorte.



10.4 Richtplaninhalt

Das Richtplanblatt enthält mindestens:

- Eine Erläuterung der Begriffe und der Ziele, die mit der Einführung der STAST verfolgt werden
- Die Beschreibung der Kriterien und des Vorgehens
- Liste der A-Standorte
- Liste der B-Standorte.



11 Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen

11.1 Auftrag

Artikel 8 Absatz 2 RPG besagt: «Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt bedürfen einer Grundlage im Richtplan».

11.2 Ausgangslage

Der Richtplan kann vieles, aber nicht alles regeln. Neue Themenfelder der Raumentwicklung können sich entwickeln, oder Themenfelder, die bislang keiner Regelung bedurften, können an Wichtigkeit gewinnen.

Welche Themenfelder das sein könnten, ist in der E-LRP beschrieben. Indizien für Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen seien insbesondere:

- grosse Flächenbeanspruchung
- Konflikte zwischen verschiedenen Interessen an der Nutzung des Bodens
- bedeutender Einfluss auf die Nutzungs- und Versorgungsstrukturen
- Erzeugung grosser Verkehrsströme
- Verursachung hoher Kulturlandverluste
- hohe Umwelt-, Natur- und Landschaftsbelastungen.

11.3 Begründung

Die Aspekte der Raumentwicklung, die im Richtplan bereits spezifisch geregelt sind, erfüllen alle eines oder mehrere der in der E-LRP genannten «Indizien für Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen». Für alle anderen möglichen Fälle soll ein allgemein gehaltenes Richtplanblatt «Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen» eingeführt werden. Es erlaubt die Interessenabwägung auch in Fällen, die (noch) nicht im Richtplan mit einem eigenen thematischen Koordinationsblatt geregelt sind.

11.4 Richtplaninhalt

Das Richtplanblatt erläutert, in welchen Fällen beziehungsweise unter welchen Voraussetzung Vorhaben als Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen gelten. Es definiert ausserdem den Prozess, der im Falle eines Vorhabens mit gewichtigen Auswirkungen, das bislang im Richtplan nicht behandelt ist, eine korrekte Interessenabwägung ermöglicht.



12 Die restlichen Themen im Teil Siedlung

Neben den durch die revidierte Bundesgesetzgebung vorgegebenen Themen gibt es weitere Aspekte, die im Richtplan zu regeln sind. Die entsprechenden Koordinationsblätter bleiben im Grundsatz unverändert. Vorbehalten sind Änderungen, die aufgrund der Bundesgesetzgebung zwingend vorgenommen werden müssen.

Folgende Koordinationsblätter werden unverändert oder mit kleinen Anpassungen übernommen:

- Wirtschaftliche Schwerpunktgebiete
- Siedlungsgliedernde Freiräume
- Schützenswerte Ortsbilder¹³
- Schützenswerte Industriebauten
- Schützenswerte archäologische Fundstellen
- Öffentliche Bauten und Anlagen
- Publikumsintensive Einrichtungen
- Durchgangs-/Standplätze für Fahrende
- Weiler
- Streusiedlungsgebiete
- Landschaftsprägende Bauten.

Das bisherige Blatt zu den Bahnhofsgebieten wird in das neue Blatt zur Siedlungsentwicklung nach innen integriert.

¹³ Wird in der ordentlichen Richtplananpassung 15 angepasst.



13 Regionen und funktionale Räume

13.1 Auftrag

In Art. 6 Abs. 4 RPG werden die Kantone 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 Gemeindegrenze hinaus abzustimmen sind. Weiter dient der kantonale Richtplan auch der Wahrung von wesentlichen regionalen Interessen (Art. 4 Abs. 1 PBG). Über Art. 6 Abs. 2 PBG werden die Gemeinden zur regionalen Koordination angewiesen.

13.2 Ausgangslage

Sowohl das Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) wie auch der Entwurf des neuen Planungs- und Baugesetzes des Kantons St.Gallen (PBG) stärken das Denken in funktionalen Räumen und verlangen die Abstimmung des lokalen und regionalen Handelns. Aber nicht nur aufgrund der gesetzlichen Vorgaben, sondern auch 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. Da die Herausforderungen und Verflechtungen je nach Problemstellung unterschiedlich sein können, bedarf es einer hinreichenden Flexibilität und Variabilität bezüglich der Handlungssperimeter und der Beteiligten («flexible Geometrien»).

13.3 Begründung

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 ergänzt.



Als Regionen im Sinne des kantonalen Richtplanes gelten Gruppen von Gemeinden, welche sich unter einer gemeinsamen Trägerschaft zusammenschliessen, um insbesondere raumrelevante Fragestellungen beziehungsweise 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. Der genaue Mechanismus der regionalen Abstimmung ist dabei durch die Regionen selbst zu definieren, unter Berücksichtigung weniger kantonalen Vorgaben:

- Obwohl die Planung in funktionalen Räumen, Regionen bzw. gemeindeübergreifend den Gemeinden obliegt, ist es zweckmässig, dass diese überörtlichen, regionalen Planungen unter Mitwirkung des Kantons erfolgen. So kann sichergestellt werden, dass eine Abstimmung / Interessenabwägung zwischen den regionalen und kantonalen Interessen bereits in der Erarbeitungsphase erfolgt. Ansonsten erfolgt diese im Rahmen der Aufnahme in den kantonalen Richtplan.
- Grundsätzlich entscheiden die Gemeinden, was sie dem Kanton als wesentlich zur Aufnahme in den kantonalen Richtplan beantragen. Der Kanton kann im Rahmen seiner Planungshoheit aber weitere Aspekte berücksichtigen, soweit er sie als von kantonaalem oder wesentlichem regionalen Interesse erachtet. Da die zentralen Inhalte (wesentliche regionale Interessen, Inhalte von kantonaaler Bedeutung) über die Aufnahme in den kantonalen Richtplan behördenverbindlich umgesetzt («verordnet») werden, braucht es dazu keine Einstimmigkeit unter den Gemeinden einer Region. Die Aufnahme kann auch gegen den Willen einzelner Gemeinden erfolgen.

13.4 Richtplaninhalt

Im neuen Richtplanblatt zu den Regionen werden insbesondere festgehalten:

- Eine Definition des Begriffs Region
- Eine Regelung der allfälligen (finanziellen) Unterstützung durch den Kanton
- Die Bedeutung von regionalen Planungen und Entwicklungsprojekten und deren Verbindlichkeit für kommunale und kantonale Planungen
- Ausführungen zur Delegation von Aufgaben der Gemeinden beziehungsweise des Kantons an die Regionen.



14 Monitoring und Controlling

14.1 Auftrag

Das Bundesrecht verlangt eine periodische Berichterstattung (mindestens alle vier Jahre) zuhanden des Bundesamts für Raumentwicklung über den Stand der Richtplanung, deren Umsetzung und über wesentliche Änderungen der Grundlagen (Art. 9 Abs. 1 RPV). Mit der Berichterstattung ist insbesondere der Bestand an Fruchtfolgeflächen, an Bau- und Spezialzonen sowie die Auslastung der Wohn-, Misch- und Zentrumszonen zu überprüfen. Zu beachten bei der Berechnung sind dabei die technischen Richtlinien des Bundes.

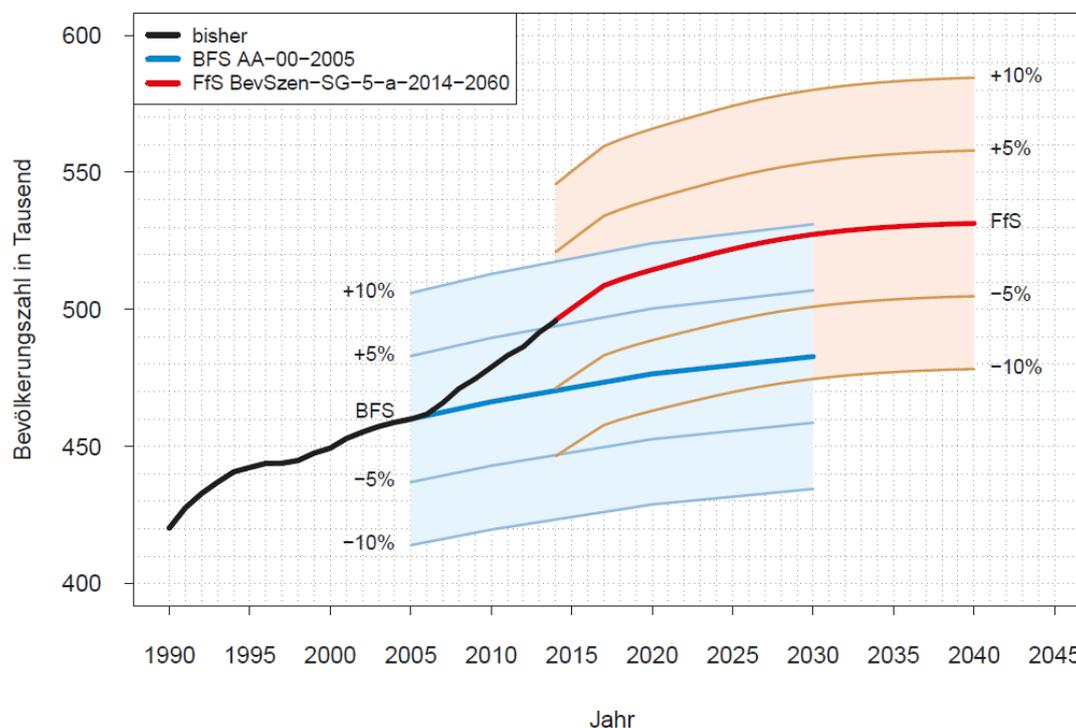
14.2 Ausgangslage

Es ist wichtig, dass die Richtplanfestlegungen über die Zeit die tatsächliche Entwicklung abbilden und damit erwünschte Entwicklungen ermöglichen und unerwünschte Entwicklungen eingrenzen. Die Szenarien zur Bevölkerungs- und Beschäftigtenentwicklung, auf welchen die Siedlungsgebietsdimensionierung und die Bauzonendimensionierung basieren, enthalten Annahmen, die mit gewissen Unsicherheiten behaftet sind. Der kantonale Richtplan muss Antworten bereithalten, wenn die Entwicklungen anders verlaufen als prognostiziert (Handlungsoptionen / Handlungsspielraum sowohl bei geringerer als auch höherer Entwicklung).

Um diese Anforderungen zu erfüllen, braucht es ein Richtplan-Monitoring und –Controlling. Monitoring bedeutet, relevante Kennwerte zur Raumentwicklung zu beobachten. Das darauf aufbauende Controlling umfasst die Steuerung des weiteren Vorgehens aufgrund der Ausprägung und Entwicklung der Kennwerte. Ein spezielles Augenmerk muss dabei auf der Entwicklung der Bevölkerungszahl liegen. Von ihr hängen wesentlich die Siedlungsgebietsdimensionierung (Kapitel 5) und die Bauzonendimensionierung (Kapitel 6) ab, zwei zentrale Bestandteile des überarbeiteten Richtplans. Die konkrete Frage lautet: Wie stark muss die tatsächliche Bevölkerungsentwicklung von der gemäss Szenario erwarteten Bevölkerungsentwicklung abweichen, damit konkrete Schritte zur Überarbeitung von Siedlungsgebiets- und Bauzonendimensionierung unternommen werden müssen? Erste Hinweise dazu gibt die Gegenüberstellung eines «alten» BFS-Szenarios zur Bevölkerungsentwicklung mit der tatsächlich eingetretenen Entwicklung (Abbildung 18). Beide Bevölkerungszahlen (real und Szenario) lagen 2005 gleichauf. Im Jahr 2013 übertraf die reale Bevölkerungszahl diejenige des Szenarios um rund fünf Prozent. Tabelle 11 zeigt die Konsequenzen in absoluten und relativen Zahlen auf.

Bisherige Bevölkerungsentwicklung und Szenarien

inklusive Bandbreiten der Abweichungen, Kanton St.Gallen



© Kanton St.Gallen, Amt für Raumentwicklung und Geoinformation
Quelle: BFS / FfS

11. 2015

Abbildung 18: Vergleich reale Entwicklung mit BFS-Szenario 2000 und FfS-Szenario 2014

Jahr	Bevölkerung Szenario	Bevölkerung real	Abweichung Bevölkerung	Zuwachs seit 2005 Szenario	Zuwachs seit 2005 real	Abweichung Zuwachs
2005	459'999	459'999	--	--	--	--
2009	465'040	474'676	+9'636 / +2.1 %	5'041	14'677	+9'636 / +191 %
2013	469'360	491'699	+22'339 / +4.8%	9'361	31'700	+22'339 / +239 %

Tabelle 11: Absolute und relative Unterschiede zwischen BFS-Szenario 2000 und realer Entwicklung

Eine vergleichsweise geringe Abweichung zwischen Szenario und realer Entwicklung bei der Gesamt-Bevölkerungszahl hat beim Zuwachs der Bevölkerung bereits sehr hohe Abweichungen zur Folge. Nun spielt der künftige Bevölkerungszuwachs bei der Siedlungsgebietsdimensionierung eine zentrale Rolle (Kapitel 4.3). Es muss deshalb ein Controlling-System eingerichtet werden, das ab einem bestimmten Grenzwert der Abweichung zwischen Szenario und realer Entwicklung «automatisch» die Überarbeitung der Bevölkerungs- und Beschäftigtenziele und damit der Siedlungsgebietsdimensionierung auslöst.



14.3 Begründung

Nur mit einem regelmässigen Monitoring kann die reale Entwicklung überprüft und aufgezeichnet werden. Die Aufzeichnung ist Basis für die Entscheidung über die weitere Ausscheidung, die Umverteilung oder die Reduktion von Siedlungsgebiet sowie für die fundierte Definition des Handlungsbedarfs in Bezug auf die Raumplanungsziele und die Richtplaneinträge.

Das Monitoring umfasst die periodische Nachführung der Flächenpotenziale gemäss der Methode Raum+ (Flächenpotenzialanalyse) als wichtige Grundlage.

14.4 Richtplaninhalt

Monitoring und Controlling zum Richtplankapitel Siedlung

Der Kanton führt – abgestimmt auf die Berichterstattung gegenüber dem Bund – im Vierjahresrhythmus ein Monitoring und Controlling durch.

Das Monitoring umfasst mindestens folgende Kennwerte:

- Bevölkerungsentwicklung
- Beschäftigtenentwicklung
- Bauzonenstatistik
- Kantonale Auslastung (gemäss Technische Richtlinien Bauzonen)
- Entwicklung Einwohnerdichten.

Der Kanton definiert gestützt auf das Ergebnis des Monitorings und Controllings den Handlungsbedarf und leitet soweit erforderlich die notwendigen Richtplananpassungen ein. Die Gemeinden sind dabei mit einzubeziehen. Insbesondere gilt:

- Überschreitet die tatsächliche Entwicklung der gesamtkantonalen Bevölkerung die angestrebte Entwicklung (gemäss Raumkonzept Kanton St.Gallen) um mehr als 5 Prozent, leitet der Kanton die Überarbeitung der Bevölkerungs- und Beschäftigtenziele sowie der Siedlungsgebietsdimensionierung und der Bauzonendimensionierung ein.
- Unterschreitet die tatsächliche Entwicklung der gesamtkantonalen Bevölkerung die angestrebte Entwicklung (gemäss Raumkonzept Kanton St.Gallen) um mehr als 5 Prozent, leitet der Kanton die Überarbeitung der Bevölkerungs- und Beschäftigtenziele sowie der Siedlungsgebietsdimensionierung und der Bauzonendimensionierung ein. Zusätzlich sind Einzonungen in diesem Fall und bis auf Widerruf nur noch gegen flächengleiche Auszonung möglich.

Monitoring und Controlling zu den Richtplankapiteln Verkehr, Natur und Landschaft sowie Versorgung und Entsorgung

Der Kanton führt – abgestimmt auf die Berichterstattung gegenüber dem Bund – im Vierjahresrhythmus ein Monitoring und Controlling durch.

Der Kanton bestimmt die mindestens zu erhebenden Kennwerte sowie die auf deren Entwicklung gestützten Handlungsanweisungen anlässlich der Gesamtüberarbeitung der Richtplankapitel Verkehr, Natur und Landschaft sowie Versorgung und Entsorgung.



15 Prozess der Gesamtüberarbeitung Richtplan

Als Basis für die Gesamtüberarbeitung des Kapitels Siedlung des kantonalen Richtplans (GüRP 1) dient der bestehende «Richtplan 01» mit den in den Jahren 2004 bis 2015 erfolgten Anpassungen. Tabelle 12 zeigt die beizubehaltenden, anzupassenden und gänzlich neuen Kapitel des Teils Siedlung.

Richtplanblatt	Status
Einleitung	neu
Siedlungsgebiet festlegen	neu
Siedlungsentwicklung nach innen	neu
Bauzonendimensionierung	neu
Arbeitszonenbewirtschaftung	neu
Abstimmung Siedlung und Verkehr	neu
Strategische Arbeitsplatzstandorte (STAST)	neu
Wirtschaftliche Schwerpunktgebiete	bisher, Anpassungen
Siedlungsgliedernde Freiräume	bisher
Schützenswerte Ortsbilder	bisher
Schützenswerte Industriebauten	bisher
Schützenswerte archäologische Fundstellen	bisher
Öffentliche Bauten und Anlagen	bisher
Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen	neu
Publikumsintensive Einrichtungen	bisher
Durchgangs-/Standplätze für Fahrende	bisher, Anpassungen
Weiler	bisher
Streusiedlungsgebiete	bisher
Landschaftsprägende Bauten	bisher
Bahnhofsgebiete	Integration in Siedlungsentwicklung nach innen

Tabelle 12: Übersicht über neue, anzupassende und beizubehaltende Richtplanblätter Teil Siedlung

Um die Gesamtüberarbeitung des Teils Siedlung möglichst breit abzustützen, entschloss sich das AREG, einen partizipativen Prozess zu gestalten. Zentraler Bestandteil davon war der Einbezug der Gemeinden und Regionen. Vertreter der Gemeinden nahmen Einsitz in die so genannte GüRP-Konzeptgruppe, die inhaltliche Belange diskutiert und entscheidet, sowie in die GüRP-Steuergruppe. Alle Gemeinden waren eingeladen, in fünf Foren verschiedene wichtige inhaltliche Punkte zu diskutieren und ihre Meinung zu äussern (Tabelle 13). Die Aussagen und Ergebnisse der Foren wurden ausgewertet und in die weitere Bearbeitung des Richtplans aufgenommen. Andere Interessenvertreter wie Verbände, Planungsbüros, oder kantonale Ämter mit Bezug zum Raum konnten sich in unterschiedlichen Formen ebenfalls äussern. Schliesslich untersteht der überarbeitete Richtplanteil noch der öffentlichen Vernehmlassung. Hier können noch einmal alle Kreise bis hin zu privaten Einzelpersonen ihre Meinung kundtun und Vorschläge anbringen.



Forum	Behandelte Themen
Forum 1 5. Dezember 2013 St.Gallen	Einführung Prozess der Richtplanüberarbeitung Teil Siedlung
Forum 2 13. Mai 2014 Flums	Spielregeln zum Prozess Bevölkerungsziele abgestimmt mit Regierung Siedlungsgebiet bezeichnen
Forum 3 18. September 2014 Wil	Siedlungsgebiet bezeichnen, Stand der Arbeiten Bauzonendimensionierung Siedlungsentwicklung nach innen, Varianten Abstimmung Siedlung-Verkehr Bestehende Themen Kapitel Siedlung
Forum 4 27. November 2014 Oberriet	Siedlungsgebiet bezeichnen, Stand der Arbeiten Eckpunkte Siedlungsentwicklung nach innen, Aktionsprogramm Nutzungsplanung Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen
Forum 5 12. März 2015 Wattwil	Information zur Revision PBG Entwurf Kantonalen Richtplan Teil 1 Siedlung Umsetzung

Tabelle 13: Daten und behandelte Themen der Foren GüRP 1

Einer der zentralen neuen Bestandteile des Richtplans ist das Siedlungsgebiet (Kapitel 5). Das Siedlungsgebiet wurde in enger Zusammenarbeit mit den Gemeinden erstellt. In sechs Regionalforen stellte das AREG die Bedeutung des Siedlungsgebiets und das weitere Vorgehen vor. In Gemeindegesprächen konnten sowohl AREG als auch die Gemeinden ihre Ansichten einbringen. Danach erfolgte die regionale Abstimmung in einer zweiten Folge von Regionalforen.

Angesichts der gestiegenen Bedeutung des Richtplans und der grösseren Einflussnahme durch den Kanton (gegenüber der bisherigen, bei der Raumplanung sehr weitgehenden Gemeindeautonomie), beanspruchte der Kantonsrat mittels Motion das Recht für sich, Teile des Richtplans selber zu erlassen. Das Raumkonzept St.Gallen und insbesondere die Bevölkerungs- und Beschäftigtenziele sollten durch den Kantonsrat erlassen werden, der Rest des Richtplans wie bisher durch die Regierung. Ein Teil der Parteien wehrte sich gegen diese zweigeteilte Zuständigkeit und ergriff das Referendum. Am 15. November 2015 schliesslich lehnte das St.Galler Stimmvolk die entsprechende Gesetzesänderung ab; der Erlass des Richtplans bleibt damit vollständig in der Kompetenz der Regierung.



16 Glossar

Begriff (Herkunft)	Kurzbeschreibung	Erläuterung
Bauzonenbedarf	15-Jahres-Bedarf an Bauzonen	Voraussichtlicher Bedarf an Bauzonen (Flächengrösse) innerhalb einer Region oder einer Gemeinde für die nächsten 15 Jahre. Im Kanton dagegen wird als Mass die Kantonale Auslastung herangezogen.
Bauzonen-dimensionierung	Berechnung der Flächengrösse der Bauzone	Die Methodik zur Berechnung der Flächengrösse an Bauzonen, die dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entspricht (in absoluten Zahlen).
Bauzonenfestlegung	Verortung der Bauzonen im Raum	Verortung der Bauzonen im Raum (mittels Richt- und Nutzungsplanung).
Bauzonenflächenbeanspruchung (TRB)	Bauzonenfläche pro Einwohnerinnen und Einwohnern und Beschäftigte	Bauzonenfläche pro Einwohnergleichwert (Einwohnerinnen, Einwohner und Beschäftigte) in den Wohn-, Misch- und Zentrumszonen. Die massgebliche Bauzonenflächenbeanspruchung (je Zonentyp) entspricht dem kleinsten der folgenden drei Werte: <ul style="list-style-type: none">a) Der tatsächlichen (gemessenen) Bauzonenflächenbeanspruchung der jeweiligen Gemeinde im jeweiligen Zonentypb) dem Medianwert der Bauzonenflächenbeanspruchungen aller Gemeinden des gleichen Gemeindetyps (schweizweit) pro Zonentypc) einem durch den Kanton festgelegten, gegenüber dem schweizweiten Median zwingend kleineren Wert.
Bauzonenreserven	Noch unbebaute Flächen innerhalb der Bauzone	Die noch unbebauten Flächen innerhalb der Bauzonen. Ohne Verdichtungs- und Umnutzungspotenzial.
Bevölkerungs- und Beschäftigtenziele	In rund 25 Jahren erwartete Anzahl Einwohnerinnen, Einwohner und Beschäftigte im Kanton. Umfasst auch Aussagen darüber, in welchen Räumen diese Personen leben bzw. arbeiten werden	Kantonale Bevölkerungs- und Beschäftigtenziele basierend auf Szenarien des BFS und / oder kantonalen Szenarien für die Bevölkerung sowie quantitativen und qualitativen Aussagen zur erwarteten Entwicklung der Beschäftigten innerhalb der nächsten rund 25 Jahre. Sie zeigen die vom Kanton erwartete und in einem realistischen Rahmen politisch erwünschte zukünftige Entwicklung. Dazu gehören auch Aussagen über die Verteilung der zukünftigen Bevölkerungs- und Beschäftigtenziele auf die Raumtypen z.B. gemäss Raumkonzept (bzw. Regionen oder sogar Gemeinden).
Kantonale Auslastung (TRB)	Quotient aus Bevölkerungs- und Beschäftigtenziel und kantonaler Kapazität	Die kantonale Auslastung ist der Quotient aus den gemäss Bevölkerungs- und Beschäftigtenzielen erwarteten Einwohnerinnen, Einwohnern und Beschäftigten und der berechneten kantonalen Kapazität. Zeitrahmen: 15 Jahre.
Kantonaler Richtplan	Konkretisierung des Raumkonzepts mit Hilfe von Handlungsanweisungen. Wird im Kanton St.Gallen von der Regierung erlassen	Strategisches Führungsinstrument der Regierung des Kantons St.Gallen. Der Richtplan zeigt die anzustrebende räumliche Entwicklung und die im Hinblick darauf wesentlichen Ergebnisse der Planung im Kanton und von dessen 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.



Begriff (Herkunft)	Kurzbeschreibung	Erläuterung
Kapazität	« Fassungsvermögen » der Bauzone an Einwohnerinnen und Einwohnern	Die Kapazität von unbebauten Flächen wird aus der unbebauten Bauzonenfläche (Bauzonenreserven) und der massgeblichen Einwohnerdichte berechnet.
Mengengerüst	Grundlagendaten zu Bevölkerung, Beschäftigten, Bauzonen und anderen Themen des Kantons	Eine Sammlung von Grundlagendaten zu Bevölkerung, Beschäftigten, Bauzonen und anderen Themen des Kantons. Dienen unter anderem als Grundlage für die Festlegung der Bevölkerungsziele.
Raumkonzept / kantonale Raumentwicklungsstrategie	Strategie der erwünschten räumlichen Entwicklung des Kantons. Das Raumkonzept St.Gallen wurde von der Regierung im Jahr 2013 erlassen	Gemäss revidiertem RPG ist die kantonale Raumentwicklungsstrategie Bestandteil des Richtplans und behördenverbindlich. Sie umfasst eine Gesamtschau/-strategie zur erwünschten räumlichen Entwicklung des Kantons im Sinne einer nachhaltigen Raumstruktur und einer haushälterischen Bodennutzung; legt die kantonalen Bevölkerungs- und Arbeitsplatzziele fest und trifft Aussagen über die räumliche Verteilung der erwarteten Entwicklung; bildet den Rahmen für die Abstimmung der raumrelevanten Tätigkeiten und Sektoralpolitiken und sorgt für die Kohärenz zwischen den einzelnen Sachbereichen des kantonalen Richtplans; stellt auf konzeptionell-strategischer Ebene die kantonsübergreifende Koordination sicher; besteht aus Text und einer kartografischen Darstellung («Zukunftsbild»).
Siedlungs-entwicklung nach innen	Nutzung von Siedlungsreserven innerhalb des weitgehend überbauten Gebiets	Der Begriff «Siedlungsentwicklung nach innen» gemäss revidiertem RPG beinhaltet die Aspekte Siedlungsbegrenzung, Verdichtung, Siedlungserneuerung sowie kompakte Siedlungsentwicklung am geeigneten Ort. Verdichtung und Siedlungserneuerung sollen immer unter Berücksichtigung der Siedlungs- und Wohnqualität stattfinden. Dazu gehören auch ausreichende und geeignete Flächen für siedlungsspezifische Tier- und Pflanzenarten und für die Vernetzung, zum Beispiel im Bereich der Gewässerräume. Diese Flächen dienen auch der Erholung der Bevölkerung und dem Naturerlebnis.
Siedlungs-erneuerung	Aufwertung und Umnutzung bestehender Siedlungen	Die Siedlungserneuerung widmet sich explizit dem Bestand und zielt auf die Umnutzung von Siedlungsbrachen, die Aufwertung bestehender Wohnquartiere (Anpassung der Wohnungsgrundrisse an neue Bedürfnisse, Wohnumfeldaufwertungen usw.), die Weiterentwicklung von zentral gelegenen und gut erschlossenen Gebieten (Bahnhofgebiete, Entwicklungsschwerpunkte) oder den Erhalt und die Pflege von identitätsstiftenden Siedlungsteilen, bestehend aus Einzeldenkmälern, Baugruppen und Gebieten von historischem Interesse, wie insbesondere historischen Siedlungskernen.
Siedlungsgebiet	Langfristiger konzeptioneller und räumlicher Rahmen für die Festlegung der Bauzonen	Siedlungsgebiet umfasst die bestehenden Bauzonen und allenfalls zusätzlich das für die zukünftige Siedlungsentwicklung vorgesehene Gebiet. Das im Richtplan festzulegende Siedlungsgebiet orientiert sich an der im Bevölkerungs- und Beschäftigtenziel angenommenen Entwicklung der nächsten 20 bis 25 Jahre. Das Siedlungsgebiet bildet einen langfristigen konzeptionellen und/oder räumlichen Rahmen für die



Begriff (Herkunft)	Kurzbeschreibung	Erläuterung
		Festlegung der Bauzonen. Wenn das Siedlungsgebiet räumlich festgelegt wird, sind Neuzonierungen innerhalb des Siedlungsgebiets nicht automatisch möglich, sondern müssen die Kriterien der Bauzonendimensionierung erfüllen.
Szenarien	verschiedene Vorausschätzungen zur Bevölkerungszahl	Reihe von Vorausschätzungen, welche die zukünftig mögliche Entwicklung einer Kennzahl (z.B. Bevölkerungszahl, Anzahl Beschäftigte) beschreiben.
Technische Richtlinien Bauzonen	Rechnungsmethodik zur Berechnung der kantonalen Auslastung	Anweisung des Bundes zur gesamtkantonalen Berechnung, ob die Bauzonenreserven nicht grösser als der Bedarf der nächsten 15 Jahre sind (entspricht der Bauzonendimensionierung für den Kanton).
Verdichtung	Erhöhung der Ausnutzung im weitgehend überbauten Gebiet	Ziel ist, im bereits überbauten Gebiet Wohn- und Lebensraum für mehr Menschen zu schaffen. Verdichtung der Siedlungsfläche bedeutet die Erhöhung der Ausnutzung im mehrheitlich überbauten Gebieten durch Umbau, bauliche Ergänzungen, Umnutzungen sowie Neubebauungen der bestehenden Siedlungsfläche unter Wahrung der bestmöglichen Siedungsqualität.



17 Abbildungs- und Tabellenverzeichnisse

Abbildung 1: RKSG Zukunftsbild 1, Raumtypen inklusive Zentrenhierarchie.....	10
Abbildung 2: RKSG Zukunftsbild 2, funktionale Handlungsräume inklusive Beziehungsnetze	11
Abbildung 3: Definition Siedlungsgebiet, Bauzone und weitgehend überbautes Gebiet.....	14
Abbildung 4: Zusammengefasste Geburtenziffer Kanton St.Gallen.....	15
Abbildung 5: Lebenserwartung bei Geburt in der Schweiz	16
Abbildung 6: Wanderungssaldi Kanton St.Gallen	17
Abbildung 7: Geburtenüberschuss, Wanderungssaldo und Bevölkerungswachstum in der Schweiz	18
Abbildung 8: Szenarien 2010 des BFS zur Bevölkerungsentwicklung in der Schweiz.....	19
Abbildung 9: Vergleich der Altersstrukturen des Kantons St.Gallen 1981-2040	20
Abbildung 10 Bevölkerungsszenarien BFS 2015-2045.....	21
Abbildung 11: Konzept des St.Galler Modells.....	24
Abbildung 12: Detailliertes Schema des Modells und verwendete Kürzel.....	25
Abbildung 13: Darstellung des Spielraums anhand des Kapazitätsindex.....	27
Abbildung 14: Bevölkerungsverteilung nach Raumtypen.....	29
Abbildung 15 Regionalisierte Bevölkerungsszenarien FfS 2015.....	30
Abbildung 16: Definition Siedlungsgebiet, Bauzone und weitgehend überbautes Gebiet.....	34
Abbildung 17: Entwicklung der Bauzonenreserven 1991 bis 2014	39
Abbildung 18: Vergleich reale Entwicklung mit BFS-Szenario 2000 und FfS-Szenario 2014	62
Tabelle 1: Chronologische Übersicht zur Raumplanungsgesetzgebung.....	7
Tabelle 2: Annahmen der Szenarien 2010 des BFS zur Bevölkerungsentwicklung in der Schweiz	18
Tabelle 3: Beschreibung der einzelnen Grössen des Modells	26
Tabelle 4: Zuordnung Gemeinden zum Raumtyp: unklare Fälle	28
Tabelle 5: Wahl der Werte der Einflussgrössen inklusive Begründung.....	31
Tabelle 6: Ergebnisübersicht des Modells Siedlungsgebietsdimensionierung (Sensitivitätsanalyse)	32
Tabelle 7: Resultate des Prozesses Siedlungsgebiet bezeichnen, Stand 14.12.2016.....	36
Tabelle 8: Werte der Einflussgrössen im Modell Siedlungsgebietsdimensionierung	38
Tabelle 9: Bestimmung der Haltestellenkategorie.....	48
Tabelle 10: Bestimmung der ÖV-Güteklasse.....	48
Tabelle 11: Absolute und relative Unterschiede zwischen BFS-Szenario 2000 und realer Entwicklung...62	
Tabelle 12: Übersicht über neue, anzupassende und beizubehaltende Richtplanblätter Teil Siedlung64	
Tabelle 13: Daten und behandelte Themen der Foren GürP 1.....	65