



Themenbericht 12 der Raumbbeobachtung St.Gallen · November 2018

# Ländlicher Raum und Bauen ausserhalb Bauzonen im Kanton St.Gallen





### Reihe «Statistik aktuell»

In der von der Fachstelle für Statistik des Kantons St.Gallen herausgegebenen Reihe werden Berichte mit statistischen Ergebnissen publiziert, die von Statistikakteuren der kantonalen Verwaltung produziert werden. Die Produktion der Ergebnisse untersteht dem kantonalen Statistikgesetz und seinen Qualitätskriterien. Falls die Berichte auch politische Schlussfolgerungen enthalten, werden diese transparent als solche gekennzeichnet.

### Aktuelle Ausgabe

Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (2018): Ländlicher Raum und Bauen ausserhalb Bauzonen im Kanton St.Gallen. Themenbericht 12 der Raumbewertung St.Gallen. Statistik aktuell Kanton St.Gallen Nr. 71

### Verantwortlich für den Inhalt

Amt für Raumentwicklung und Geoinformation Kanton St.Gallen

### Autor

Dr. Beat Louis, Amt für Raumentwicklung und Geoinformation Kanton St.Gallen

### Fachliche Beratung

Lutz Benson, Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen  
Marco Kellenberger, Bundesamt für Raumentwicklung

### Auskunft

Dr. Beat Louis, Fachstelle Raumbewertung Kanton St.Gallen,  
Telefon 058 229 31 56, E-Mail [beat.louis@sg.ch](mailto:beat.louis@sg.ch)

### Bezug

Der Bericht ist elektronisch oder gedruckt erhältlich unter [www.statistik.sg.ch](http://www.statistik.sg.ch)  
(→ Publikationen → Statistik aktuell).

Telefonische Bestellung von gedruckten Exemplaren unter 058 229 31 47 (Fr. 25.-).

### Bilder

© Beat Louis, Amt für Raumentwicklung und Geoinformation Kanton St.Gallen  
© Andreas Bannwart, Amt für Raumentwicklung und Geoinformation Kanton St.Gallen

### Gestaltung

Andreas Bannwart, Amt für Raumentwicklung und Geoinformation Kanton St.Gallen

### Copyright

Abdruck mit Quellenangabe, Belegexemplar an Amt für Raumentwicklung und Geoinformation

Einleitung	4
Herausgepickt	5
Definition ländlicher Raum	6
Raumtypen St.Gallen	
Definition ARE	
OECD	
Gemeinsamkeiten und Unterschiede, Verwendung im Bericht	
Weitere Studien zum ländlichen Raum	
Analyseteil: Raumentwicklung im ländlichen Raum	10
Bevölkerung und Beschäftigung	
Siedlung	
Mobilität	
Grundversorgung	
Arealstatistik / Natur und Landschaft	
Tourismus	
Analyseteil: Bauen ausserhalb Bauzonen	32
Anzahl Gesuche, Bewilligungen und Ablehnungen	
Objekte und Vorhaben	
Räumliche Verteilung	
Flächenverbrauch	
Interpretation und Fazit: Der Kanton St.Gallen auf Kurs?	38
Zurückhaltende Siedlungsentwicklung	
Bedürfnisse der Land- und Forstwirtschaft berücksichtigen	
Naturbelassene Landschaften schützen	
Verkehrliche Erschliessung und Grundversorgung sichern	
Bestehende Gebäudesubstanz erneuern	
Anhang	41
Gemeinden, Regionen und ländlicher Raum im Kanton St.Gallen	
Methodische Hinweise	
Abkürzungen und Begriffe	
Raubeobachtung St.Gallen	

Geschätzte Leserinnen und Leser

Der «Ländliche Raum» ist so etwas wie das Phantom der Raumplanung. Es gibt ihn, und doch wird er in all den Programmen, Richt- und Sachplänen nicht richtig wahrgenommen. Hängt das damit zusammen, dass nicht ganz klar scheint, welche Gebiete zum ländlichen Raum gehören und welche nicht? Oder ist der ländliche Raum schlicht vernachlässigbar, weil die grossen Herausforderungen wie Innenentwicklung und Mobilität anderswo anstehen?

Der vorliegende zwölfte Themenbericht der Raumb Beobachtung versucht, das Phantom zu erhaschen. Dafür untersucht er zunächst, welche Teile des Kantons St.Gallen zum ländlichen Raum gehören. Dann zeigt er, wie sich diese Gebiete entwickelt haben bezüglich der Bevölkerung, der Wirtschaft und der Siedlung – und wie das im Vergleich zum nicht-ländlichen oder städtischen Raum aussieht.

Darüber hinaus beschäftigt sich der Bericht mit dem Thema «Bauen ausserhalb Bauzonen». Oft wird das Bauen ausserhalb der Bauzonen (BaB) mit dem ländlichem Raum verbunden. Dabei gibt es natürlich auch in städtischen Gemeinden entsprechende Gesuche. In diesem Bericht werden erstmals die BaB-Gesuche der letzten zwölf Jahre statistisch untersucht.

Im Vergleich zu den vorhergehenden Themenheften hat diese Ausgabe einen etwas anderen Aufbau. Der analytisch-statistische Teil ist nun klar vom Interpretationsteil getrennt. Auch haben wir die «Herausforderungen der Zukunft» erstmals direkt ins Fazit eingebaut. Ich wünsche Ihnen viele spannende Entdeckungen im Bericht und im ländlichen Raum!



**Ueli Strauss-Gallmann**

Leiter Amt für Raumentwicklung und Geoinformation

Den vorliegenden Bericht und alle weiteren Hefte der Reihe finden Sie auch im Internet unter: [www.areg.sg.ch](http://www.areg.sg.ch) ➤ Raumb Beobachtung ➤ Themenberichte

Im Kanton St.Gallen leben rund dreizehn Prozent aller Menschen im ländlichen Raum<sup>1</sup>. Dieser Anteil nahm in den letzten Jahren ab, weil das Bevölkerungswachstum im ländlichen Raum geringer war als in den städtischen Gebieten. Der Anteil der Erwerbstätigen an der Gesamtbevölkerung ist im ländlichen Raum geringer als im städtischen Raum.

Die Zahl der Beschäftigten wuchs im ländlichen Raum in den letzten fünf Jahren etwa halb so stark wie im städtischen Raum. Nach wie vor hat die Landwirtschaft einen grossen Anteil an den Beschäftigten im ländlichen Raum, aber auch hier ist mittlerweile der Dienstleistungssektor dominant. Absolut gesehen arbeiten im städtischen Raum mehr Menschen in der Landwirtschaft als im ländlichen Raum.

Fast ein Viertel aller Einfamilienhäuser stehen im ländlichen Raum. Die Einwohnerdichte in den Wohn- und Mischzonen im ländlichen Raum ist deshalb rund halb so gross wie im städtischen Raum. Auf dem Land gibt es auch noch einen grösseren Anteil an unbebauten Bauzonenflächen.

Einwohner und Beschäftigte sind im Kanton St.Gallen im ländlichen Raum viel schlechter mit dem Öffentlichen Verkehr erschlossen als ihre Pendanten im städtischen Raum.

Die Grundversorgung ist im ländlichen Raum in den letzten Jahren stabil geblieben – mit Ausnahme der Postdienste und des Detailhandels. Gewisse Dienstleistungen des täglichen Bedarfs können immer häufiger auch über das Internet in Anspruch genommen werden. Die Voraussetzungen dafür sind im ländlichen Raum praktisch flächendeckend vorhanden.

Fast alle naturnahen und / oder geschützten Gebiete liegen im Kanton St.Gallen im ländlichen Raum. Hier gingen in den Jahren 1996 bis 2008 aber auch mehr als 2000 Hektaren landwirtschaftliche Nutzfläche verloren. Meist wurden diese Flächen zu Siedlungszwecken umgenutzt.

Die Anzahl Baugesuche ausserhalb der Bauzonen blieb seit dem Jahr 2005 ziemlich stabil. Zugenommen haben die Beratungen und Abklärungen im Vorfeld der Baugesuche, was dazu führte, dass die Anzahl Baugesuche zuletzt etwas abnahm. Der grösste Teil der Baugesuche wird bewilligt. An rund einem bis zwei Prozent des Gebäudebestandes ausserhalb der Bauzonen wird somit jährlich eine bewilligte Änderung vorgenommen.

1

---

In diesem Bericht werden die beiden Raumtypen «Kultur- und Agrarlandschaft» und «Naturlandschaft» aus dem Raumkonzept Kanton St.Gallen als ländlicher Raum bezeichnet

Der ländliche Raum ist «der Rest»: Er umfasst alle Gebiete, die nicht städtisch sind und auch nicht zur Agglomeration gehören. Diese Definition des ländlichen Raums, die sich auf andere Raumtypisierungen stützt und von diesen abhängt, ist unschön. Sie wertet den ländlichen Raum ab zu einem Überbleibsel, das angesichts der drängenden raumplanerischen Herausforderungen in Stadt und Agglomeration vergessen zu gehen droht.

Trotzdem wird sie noch heute oft angewendet, wenn es darum geht, ein Gebiet in verschiedene Raumtypen zu unterteilen. Städte (der urbane Raum) sind nämlich einfach zu definieren. Anhand der Bevölkerungszahl, der Funktionen oder der Lage im Mobilitätsnetzwerk. Rund um die Städte befindet sich dann die Agglomeration (der periurbane Raum). Auch sie ist deutlich zu erkennen, durch die Pendlerbeziehungen mit der Stadt, durch die Siedlungsstruktur. Was übrig bleibt, ist dann eben «der ländliche Raum» (oder rurale Raum). Eine bequeme Vorgehensweise, die dem ländlichen Raum aber nicht (immer) gerecht wird.

Ein neuerer Ansatz definiert den ländlichen Raum – ähnlich wie die Stadt – über seine Funktionen. Landwirtschaft und Nahrungsmittelproduktion, Raum für Ruhe, Erholung und Freizeit, Naturschutz und Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen: Das sind einige der Leistungen, die der ländliche Raum erbringt. Diese Abgrenzung wertet nicht ab, sondern auf, indem sie auf Vorzügen gründet. In den folgenden Abschnitten werden drei unterschiedliche Raumtypisierungen dargestellt und miteinander verglichen – mit dem Ziel, einen konsistenten Begriff des ländlichen Raums im Kanton zu finden.

### Raumtypen St.Gallen

Das Raumkonzept des Kantons St.Gallen<sup>1</sup> teilt den Kanton in vier Raumtypen ein. Es gibt die urbanen Verdichtungsräume (UVR), die Landschaft mit kompakten Siedlungen (LKS), die Kultur- und Agrarlandschaft (KAL) und die Naturlandschaft (NAT). Diese Einteilung beruht vor allem auf der Erfahrung der beteiligten Expertinnen und Experten. Statistische Abgrenzungen wurden dabei nicht ausdrücklich berücksichtigt. Eines der wichtigsten Unterscheidungsmerkmale zwischen den vier Raumtypen ist die Siedlungsstruktur, was sich teilweise auch in der Bezeichnung der Raumtypen widerspiegelt. Aus der Beschreibung der Raumtypen im Raumkonzept lässt sich ableiten, dass die Kultur- und Agrarlandschaft zusammen mit der Naturlandschaft als Kern des ländlichen Raums bezeichnet werden können. Teile der Landschaft mit kompakten Siedlungen könnten aber durchaus auch dem ländlichen Raum zugerechnet werden. Grafik 1 zeigt in der Karte links oben in blauer Farbe die Raumtypen KAL und NAT gemäss dem Raumbild des Raumkonzepts. In der Karte oben rechts ist das komplette Gemeindegebiet aller Gemeinden, deren Baugebiet im Raumtyp KAL liegt, blau gefärbt (im Raumtyp NAT gibt es keine Baugebiete).

<sup>1</sup>  
Richtplan Kanton St.Gallen, R11

## Definition ARE

Einen anderen Weg als der Kanton St.Gallen mit dem Raumkonzept nahm das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) in seiner Definition des ländlichen Raums. Die Typisierung basiert «in erster Linie auf der Erreichbarkeit zur nächsten Agglomeration oder Einzelstadt, berücksichtigt aber auch wirtschaftliche Potenziale sowie die Einwohnerzahl einer Gemeinde»<sup>1</sup>. Dieser Ansatz verlässt sich demnach vor allem auf (statistische) Zahlen und die Einteilung erfolgt gemeindeweise (Grafik 1, Karte unten links). Der ländliche Raum wird dann noch weiter unterteilt in drei Unterarten: in den periurbanen ländlichen Raum, den peripheren ländlichen Raum und die alpinen Tourismuszentren ausserhalb der Agglomeration (nicht dargestellt).

## OECD

Auch die Organisation für Zusammenarbeit in Europa (OECD) hat eine Methode entwickelt, um den Raum aufzuteilen in die drei Typen urbane Zentren (urban centers), urbane Ballungsräume (urban clusters) und ländlicher Raum (rural)<sup>2</sup>. Die Methode arbeitet mit Rasterquadraten der Grösse eines Quadratkilometers. Gebiete werden zu den urbanen Zentren gezählt, wenn benachbarte Rasterzellen eine Einwohnerdichte von mindestens 1500 Einwohnern pro Quadratkilometer aufweisen oder zu mindestens 50 Prozent bebaut sind sowie insgesamt mindestens 50 000 Einwohner umfassen. Als urbane Ballungsräume gelten die Gebiete mit benachbarten Rasterzellen, die mindestens 300 Einwohner pro Quadratkilometer und mindestens 5 000 Einwohner aufweisen. Alle anderen Rasterzellen, die bewohnt oder bebaut sind, werden dann als ländlicher Raum bezeichnet (Grafik 1, Karte unten rechts). Diese OECD-Klassifikation wurde bislang für vier Zeitstände durchgeführt: für die Jahre 1975, 1990, 2000 und 2015.

1

---

Bundesamt für Raumentwicklung  
ARE (2012): Monitoring Ländlicher  
Raum, Synthesebericht 2012

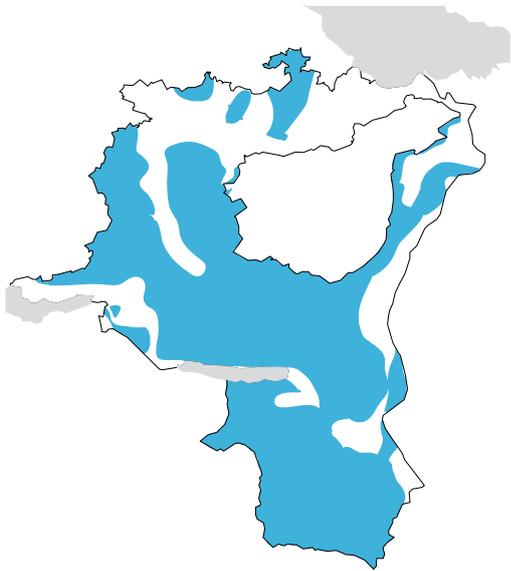
2

---

REGIO-OECD Methode, Dijkstra und  
Poelmann (2014): «A harmonised  
definition of cities and rural areas:  
the new degree of urbanization».  
European Commission Urban and  
Regional Policy, Working Paper 1

## Verschiedene Definitionen des ländlichen Raums im Kanton St.Gallen

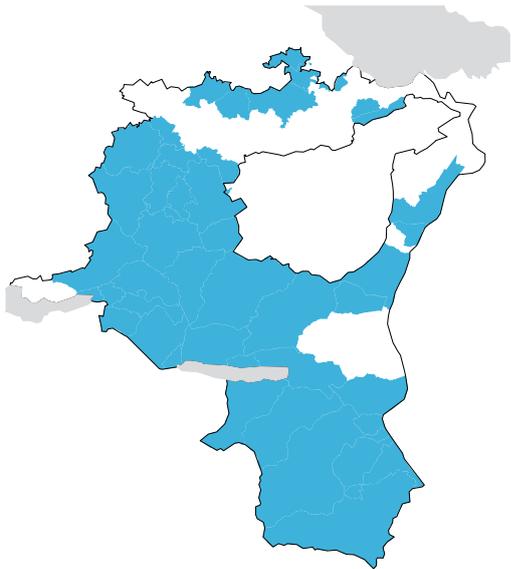
nach Raumkonzept Kanton St.Gallen, Raumtypen  
«Kultur- und Agrarlandschaft» und «Naturlandschaft»



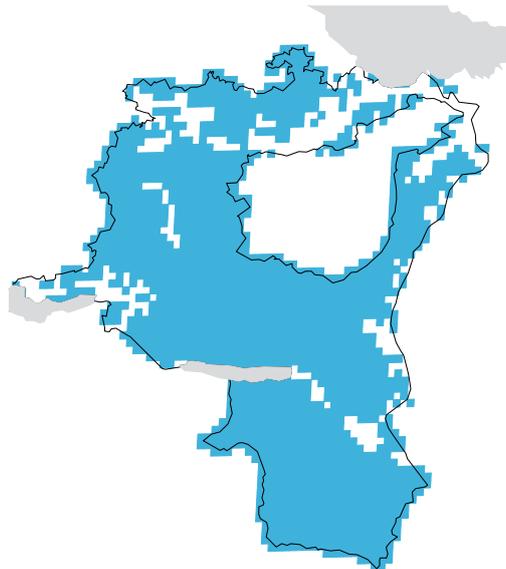
nach Raumkonzept Kanton St.Gallen, Gemeinden deren  
Baugebiet im Raumtyp «Kultur- und Agrarlandschaft» liegt



nach Raumtypologie ARE



nach Siedlungsmodell OECD



## Gemeinsamkeiten und Unterschiede, Verwendung im Bericht

Der ländliche Raum gemäss Raumkonzept Kanton St.Gallen und der ländliche Raum gemäss der OECD-Methode stimmen ziemlich gut überein (Grafik 1). Auch die Raumtypologie des ARE zeigt ein ähnliches Bild. Hier gilt es zu beachten, dass die ARE-Methodik jeweils das ganze Gemeindegebiet einem Typ zuordnet, während sowohl im Raumkonzept wie auch bei der OECD die Gemeindegrenzen keine Rolle spielen. Ein gänzlich anderes und wohl verzerrtes Bild liefert die Darstellung der Gemeinden, deren Baugebiet im Raumtyp Kultur- und Agrarlandschaft liegt (Grafik 1, Karte oben rechts).

Als ländlicher Raum gelten in diesem Bericht die beiden Raumtypen «Kultur- und Agrarlandschaft» und «Naturlandschaft»

Für den vorliegenden Bericht wird die Abgrenzung des ländlichen Raums gemäss dem Raumkonzept des Kantons St.Gallen verwendet (Grafik 1, Karte oben links). So lassen sich die hier erstellten Analysen besser mit denjenigen aus anderen Themenberichten vergleichen. Als ländlicher Raum gelten demnach die beiden Raumtypen Kultur- und Agrarlandschaft und Naturlandschaft. Für den vorliegenden Bericht wurde der entsprechende Perimeter leicht angepasst, indem isolierte Kleinstflächen entfernt wurden.

## Weitere Studien zum ländlichen Raum

Die Entwicklungen und Herausforderungen im ländlichen Raum des Kantons St.Gallen (und weiterer Gebiete) sind in verschiedenen Studien erforscht worden. Dazu gehören namentlich folgende Publikationen:

- Künftige Versorgungsinfrastrukturen in ländlichen Räumen (Hochschule für Technik Rapperswil, Institut für Raumentwicklung IRAP, 2017)
- Monitoring Ländlicher Raum, Synthesebericht 2012 (Bundesamt für Raumentwicklung ARE, 2012)
- Bürgergutachten zur Zukunft der ländlichen Räume im Kanton St.Gallen (Gesellschaft für Bürgergutachten / Amt für Raumentwicklung und Geoinformation, 2007)



**Ticken die Uhren anders im ländlichen Raum? Wie hat sich die Bevölkerung im ländlichen Raum entwickelt, wie veränderte sich die Raumnutzung? Dieses Kapitel stellt den ländlichen Raum und seine Entwicklung in Zahlen und Fakten vor. Immer im Vergleich zum «anderen Teil» des Kantons, dem städtischen Raum.**

Die folgenden Abschnitte analysieren verschiedene Daten zur Bevölkerung, zur Wirtschaft, zur Siedlung und zur Grundversorgung im ländlichen Raum. Zunächst aber zeigt die Infografik auf der Seite rechts einige grundlegende Zahlen und Fakten zum ländlichen und zum städtischen Raum.

Das informative Quartett

# Räume im Kanton St.Gallen



## 1A

KANTON ST.GALLEN

### LÄNDLICHER RAUM



Fläche: **1347 km<sup>2</sup>**



Einwohner: **67823**



Einwohnerdichte: **50 E/km<sup>2</sup>**



Beschäftigte: **26466**



EFH: **15718**



MFH: **3531**

1B: Städtischer Raum

## 1B

KANTON ST.GALLEN

### STÄDTISCHER RAUM



Fläche: **601 km<sup>2</sup>**



Einwohner: **433207**



Einwohnerdichte: **721 E/km<sup>2</sup>**



Beschäftigte: **272595**



EFH: **52228**



MFH: **22155**

1A: Ländlicher Raum

Räume im Kanton St.Gallen  
Das informative Quartett

© Kanton St.Gallen, AREG, 09.2018

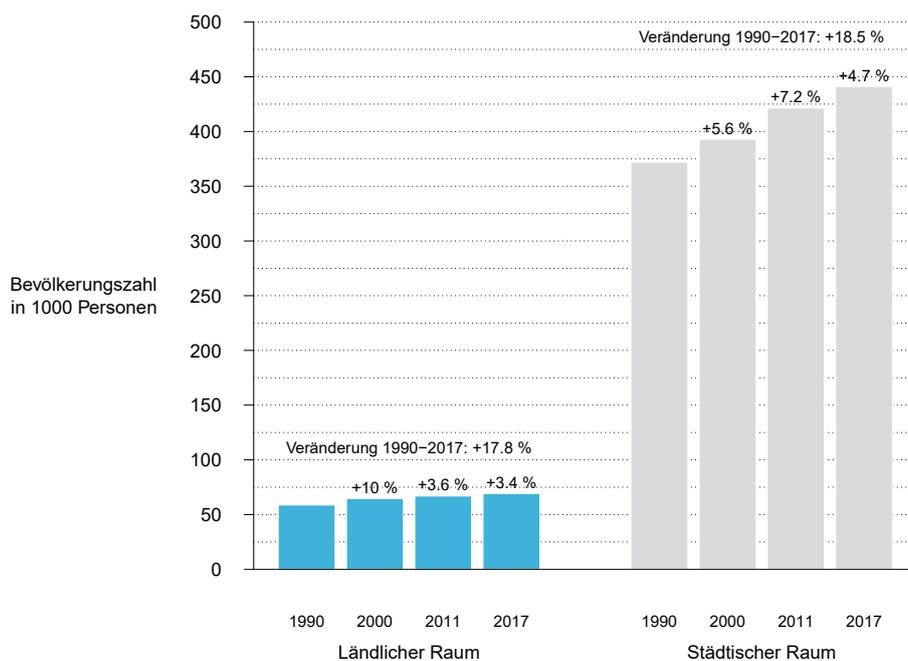
Quellen: STATPOP-FIS, BFS STATENT 2016,  
BFS GWR, Raumkonzept Kanton St.Gallen

13 Prozent der St.Gallerinnen und St.Galler leben im ländlichen Raum

## Bevölkerung und Beschäftigung

Etwas mehr als dreizehn Prozent der St.Galler Bevölkerung lebten im Jahr 2017 im ländlichen Raum. Obwohl die Bevölkerungszahl im ländlichen Raum seit dem Jahr 1990 um 17,8 Prozent zunahm, ist ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung gesunken. Das Wachstum im städtischen Raum lag in dieser Zeit bei 18,5 Prozent (Grafik 3). Das bedeutet, dass 87 Prozent der Bevölkerungszunahme in den städtischen Raum gingen, 13 Prozent in den ländlichen Raum.

G\_3 **Bevölkerungsentwicklung 1990 bis 2017 nach Raum**  
Perimeter ländlicher Raum: nach Raumkonzept Kanton St.Gallen



Quelle: BFS VZ, BFS STATPOP 2011/17 Geostat

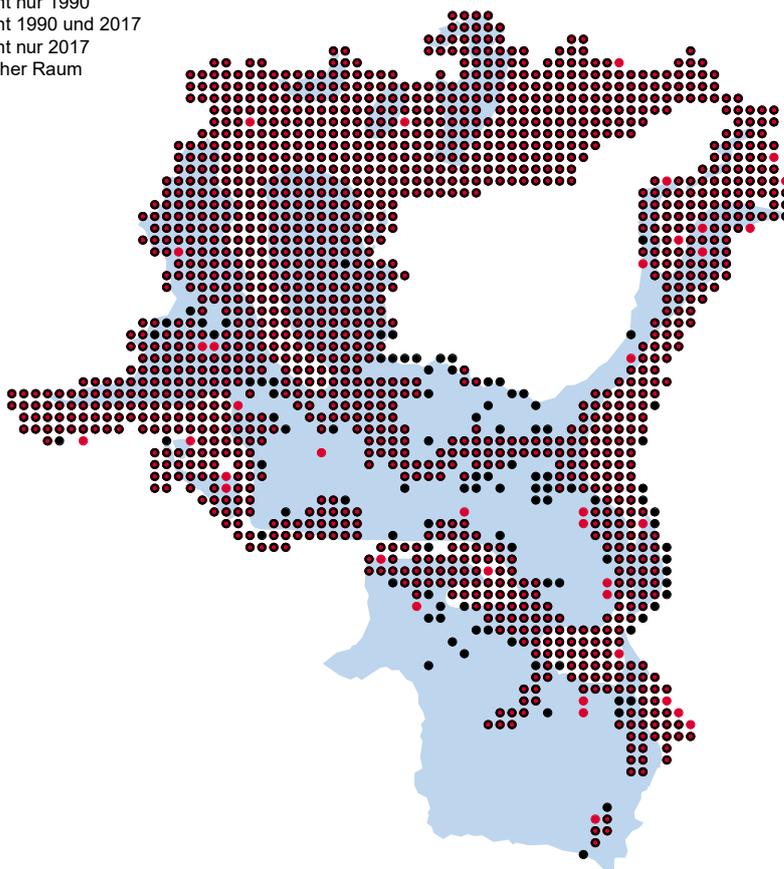
© Kanton St.Gallen, AREG, 9.2018

Trotz der allgemeinen Zunahme der Bevölkerung im ländlichen Raum, gibt es auch Gebiete, die im Jahr 1990 noch bewohnt waren, 2017 aber nicht mehr. In Grafik 4 sind solche Gebiete mit schwarzen Punkten markiert. Sie finden sich mit wenigen Ausnahmen alle im ländlichen Raum, am Rand des besiedelten Gebiets. Andererseits gibt es auch Zellen im 1000 x 1000 Meter-Raster, die im Jahr 2017 bewohnt waren, 1990 dagegen nicht. Solche Gebiete kommen in beiden Räumen vor, und zwar nicht nur am Rand des besiedelten Gebiets, sondern auch mittendrin (rote Punkte in Grafik 4).

Im Unterschied zum Jahr 1990 sind heute einige randlich gelegene Gebiete des ländlichen Raums nicht mehr bewohnt

#### G\_4 **Bewohnte Gebiete 1990 und 2017** 1000m x 1000m Raster

- bewohnt nur 1990
- bewohnt 1990 und 2017
- bewohnt nur 2017
- Ländlicher Raum



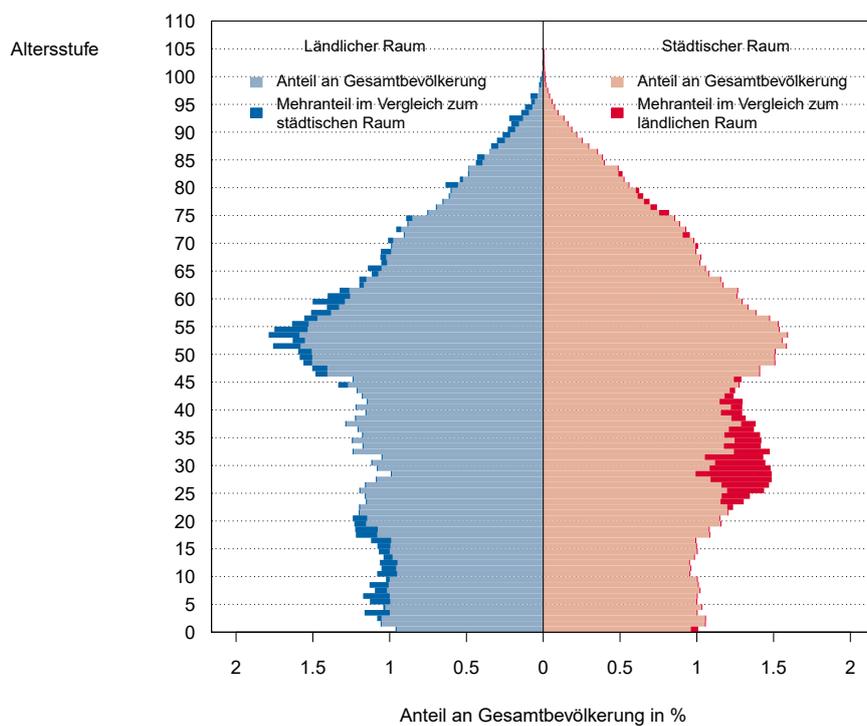
Quelle: BFS VZ, BFS STATPOP 2017 Geostat

© Kanton St.Gallen, AREG, 9.2018

Im ländlichen Raum ist der Anteil der 20- bis 45-Jährigen an der Bevölkerung deutlich kleiner als im städtischen Raum

Ländlicher und städtischer Raum unterscheiden sich in der jeweiligen Altersstruktur. So ist im ländlichen Raum der Anteil der Kinder an der Gesamtbevölkerung grösser als im städtischen Raum. Dort haben dagegen die 20- bis 45-Jährigen einen deutlich höheren Anteil an der Gesamtbevölkerung. Grafik 5 stellt die Altersstrukturen der beiden Räume gegenüber. Die dunkel gefärbten Bereiche markieren jeweils den Unterschied zwischen höherem und tieferem Anteil pro Altersstufe (Grafik 5).

G\_5 **Altersstruktur Kanton St.Gallen 2017 nach Raum**  
Perimeter ländlicher Raum: nach Raumkonzept Kanton St.Gallen



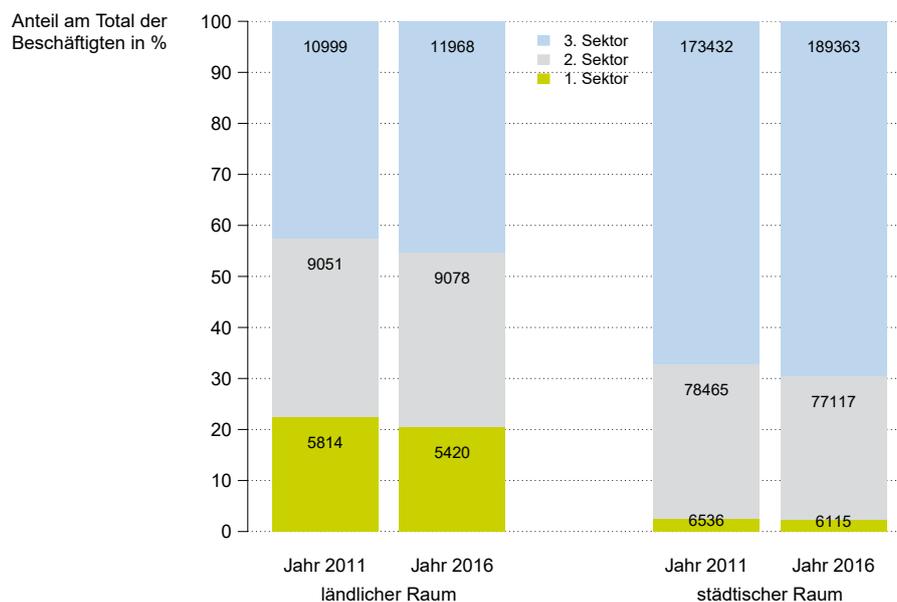
Quelle: BFS STATPOP

© Kanton St.Gallen, AREG, 7.2018

Auch bei den Anteilen der drei Wirtschaftssektoren an der Gesamtzahl der Beschäftigten zeigt sich ein unterschiedliches Bild zwischen «Land» und «Stadt» (Grafik 6). Im ländlichen Raum ist der Anteil des ersten Sektors, der in der Schweiz primär die Land- und Forstwirtschaft umfasst, viel grösser als im städtischen Raum. Er machte trotz abnehmender Tendenz auch im Jahr 2016 noch 20 Prozent aller Beschäftigten aus. Aber auch im ländlichen Raum ist mittlerweile der dritte Sektor – der Dienstleistungssektor – mit rund 45 Prozent Anteil der dominante Wirtschaftssektor (Grafik 6). Prozentual entwickelte sich die Anzahl Beschäftigte im ländlichen Raum halb so stark wie im städtischen Raum. Von insgesamt 14764 in den Jahren 2011 bis 2016 neu hinzugekommenen Beschäftigten entfielen 602 oder rund vier Prozent auf den ländlichen Raum (Tabelle 1).

20 Prozent aller Beschäftigten im ländlichen Raum arbeiten in der Land- und Forstwirtschaft

G\_6 **Beschäftigte 2011 bis 2016 nach Sektor und Raum**  
Perimeter ländlicher Raum: nach Raumkonzept Kanton St.Gallen



Quelle: Richtplan Kanton St.Gallen, BFS STATENT

© Kanton St.Gallen, AREG, 7.2018

### T\_1 Entwicklung Beschäftigtenzahl 2011 bis 2016 nach Raum

	Ländlicher Raum		Städtischer Raum		Gesamtkanton	
	Jahr 2011	Jahr 2016	Jahr 2011	Jahr 2016	Jahr 2011	Jahr 2016
Beschäftigte [Anzahl]	25 864	26 466	258 433	272 595	284 297	299 061
Entwicklung absolut		+602		+14 162		+14 764
Entwicklung in Prozent		+2,3 %		+5,5 %		+5,2 %

Quelle: BFS STATENT

### Siedlung

Rund 20 Prozent der Wohn- und Mischzonenflächen<sup>1</sup> liegen im Kanton St.Gallen im ländlichen Raum. Der Anteil der «Land-Bevölkerung» an der Kantonsbevölkerung ist dagegen kleiner (Grafik 2, Seite 11). Daraus ergeben sich zwischen ländlichem und städtischem Raum Unterschiede bei der Bauzonenbeanspruchung (Bauzone pro Einwohner) und der Einwohnerdichte. Sowohl in den Wohn- wie in den Mischzonen beansprucht eine Person im ländlichen Raum rund 280 Quadratmeter Bauzonenfläche. Das sind 75 Prozent mehr als im städtischen Raum. Im ländlichen Raum ist zudem ein grösserer Anteil der gesamten Wohn- und Mischzonenflächen noch nicht bebaut (Bauzonenreserve). Während die Werte in den Wohnzonen relativ nahe beieinander liegen, unterscheiden sie sich in den Mischzonen deutlich zwischen Stadt und Land (Tabelle 2, Tabelle 3).

1

Zu den Mischzonen gehören die Wohn-/Gewerbezone, die Kernzone und die Zentrumzone

### T\_2 Kennzahlen zu den Wohnzonen nach Raum

Wohnzone	Ländlicher Raum		Städtischer Raum	
	bebaut	unbebaut	bebaut	unbebaut
Fläche [ha]	511	68 (13,3 %)	2 186	244 (11,2 %)
Bevölkerung [E]	18 288		135 032	
Fläche pro Einwohner [m <sup>2</sup> /E]	280		162	
Dichte [E/ha]	35,1		60,9	

Quelle: Eigene Analyse (Digitale Zonenpläne, Amtliche Vermessung, FIS STATPOP)

### T\_3 Kennzahlen zu den Mischzonen nach Raum

Mischzone	Ländlicher Raum		Städtischer Raum	
	bebaut	unbebaut	bebaut	unbebaut
Fläche [ha]	798	154 (19,3 %)	4 370	538 (12,3 %)
Bevölkerung [E]	27 986		266 325	
Fläche pro Einwohner [m <sup>2</sup> /E]	285		164	
Dichte [E/ha]	35,8		61,8	

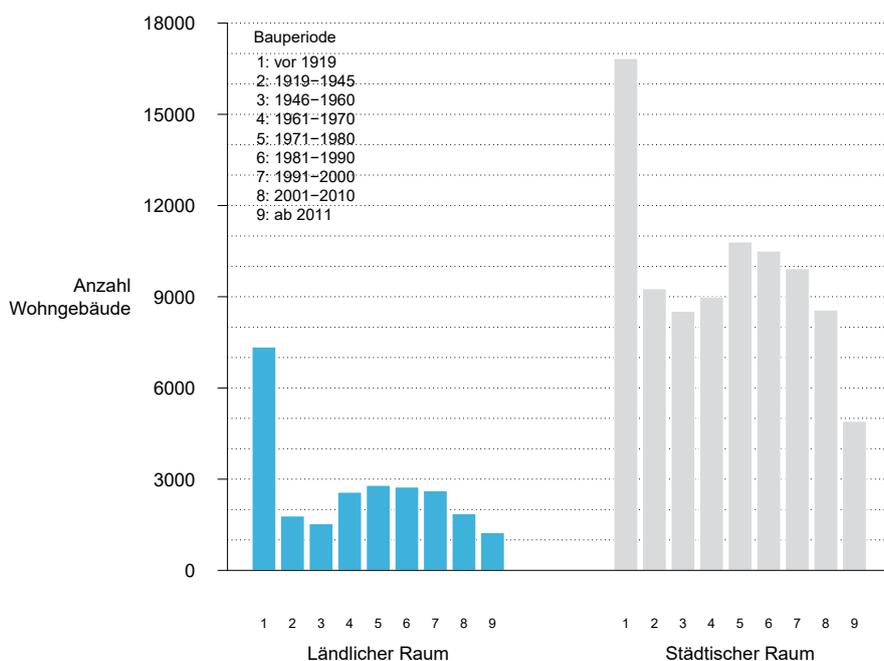
Quelle: Eigene Analyse (Digitale Zonenpläne, Amtliche Vermessung, FIS STATPOP)



Fast ein Drittel der Wohngebäude im ländlichen Raum wurden vor dem Jahr 1919 erbaut

Der Bestand der Wohngebäude ist im ländlichen Raum insgesamt älter als im städtischen Raum. 30 Prozent aller Wohngebäude wurden hier vor 1919 erbaut. Die Bauperioden 1919 bis 1945 und 1946 bis 1960 haben dafür im städtischen Raum einen höheren Anteil an den Wohngebäuden als im ländlichen Raum. Bis ins Jahr 2000 halten sich die Anteile in beiden Räumen danach die Waage. Im städtischen Raum schliesslich liegt der Anteil der Bauperiode 2001 bis 2010 höher.

G\_7 **Wohngebäude 2017 nach Bauperiode und Raum**  
 Perimeter ländlicher Raum: nach Raumkonzept Kanton St.Gallen



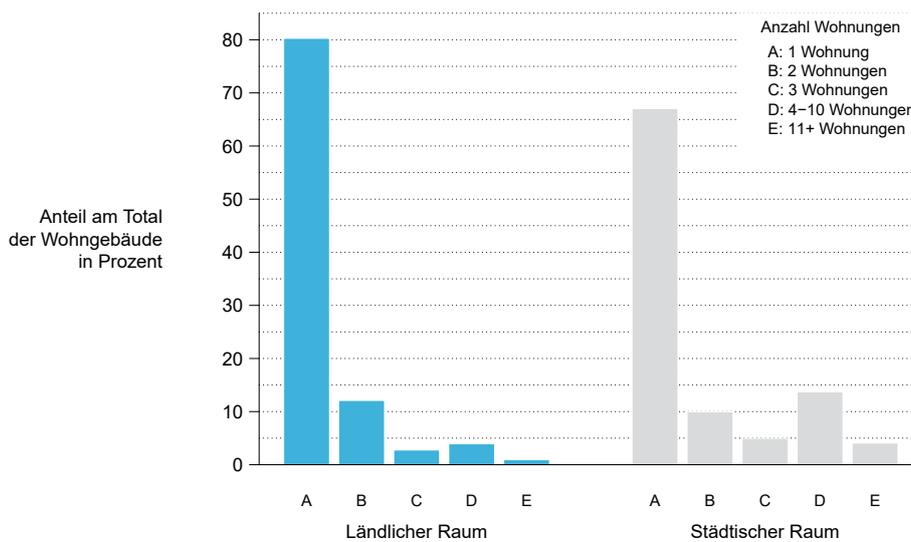
Quelle: Richtplan Kanton St.Gallen, BFS GWR

© Kanton St.Gallen, AREG, 9.2018

Auch die Unterscheidung der Wohngebäude nach der Anzahl Wohnungen im Gebäude zeigt ein räumliches differenziertes Bild (Grafik 8). Im ländlichen Raum dominieren mit über 80 Prozent Anteil am Gesamtbestand die Wohngebäude mit einer Wohnung. In der Regel sind das Einfamilienhäuser. Auch im städtischen Raum haben die Wohngebäude mit einer Wohnung den grössten Anteil. Hier haben aber rund ein Fünftel aller Wohngebäude vier oder mehr Wohnungen. Diese Kategorie macht im ländlichen Raum nur etwa fünf Prozent aller Wohngebäude aus.

Sowohl auf dem Land wie im städtischen Gebiet dominieren Wohngebäude mit einer einzigen Wohnung

G\_8 **Wohngebäude 2017 nach Anzahl Wohnungen und Raum**  
Perimeter ländlicher Raum: nach Raumkonzept Kanton St.Gallen



Quelle: BFS GWR

© Kanton St.Gallen, AREG, 9.2018

1

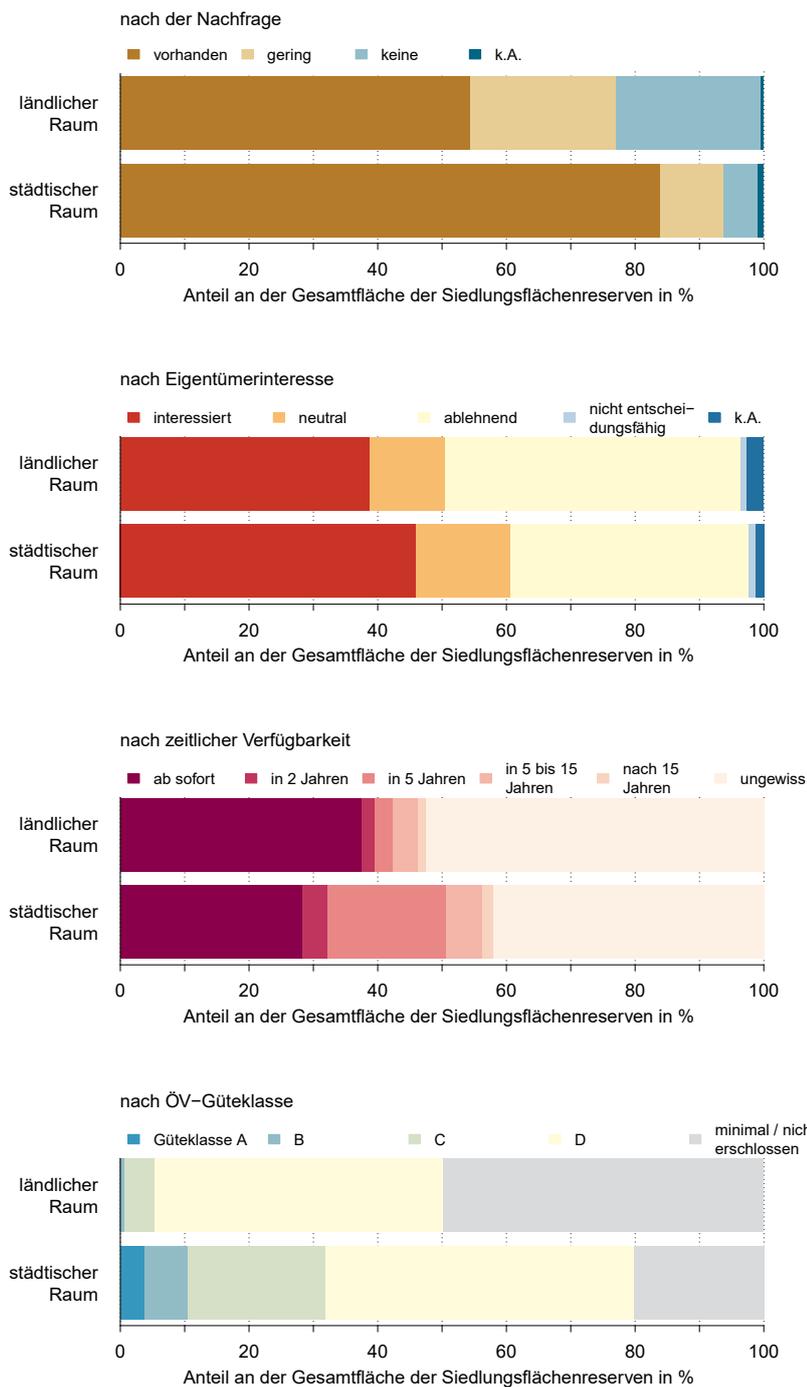
Ergebnisbericht der Flächenpotenzialanalyse für den Kanton St.Gallen 2017. Die Merkmale «Nachfrage», «Eigentümerinteresse» und «zeitliche Verfügbarkeit» werden im Gespräch mit Gemeindevertretern erhoben

Mit der Flächenpotenzialanalyse (Raum<sup>4</sup>) stehen im Kanton St.Gallen Daten zur Verfügung, die die Siedlungsflächenreserven in der Bauzone anhand verschiedener Merkmale charakterisieren<sup>1</sup>. Die Auswertung dieser Daten nach der Raumkategorie zeigt auf, dass im ländlichen Raum sowohl die Nachfrage nach den Flächen wie auch das Interesse der Eigentümer, die Flächen zu verkaufen oder zu bebauen, geringer ist als im städtischen Raum. Auch haben im ländlichen Raum mehr Flächen eine ungewisse zeitliche Verfügbarkeit (es ist nicht bekannt, wann die Flächen verkauft oder bebaut werden). Umgekehrt ist auf dem Land der Anteil der Flächen, die sofort verfügbar sind, grösser als in der Stadt. Schliesslich sind die Reserveflächen im städtischen Raum insgesamt besser mit dem öffentlichen Verkehr (ÖV) erschlossen als im ländlichen Raum (Grafik 9).



## Siedlungsflächenreserven 2017 nach Raum

Perimeter ländlicher Raum: nach Raumkonzept Kanton St.Gallen



Quelle: Richtplan Kanton St.Gallen, Flächenpotenzialanalyse (Raum+), © Kanton St.Gallen, AREG, 7.2018  
ARE ÖV-Güteklassen

Im städtischen Gebiet wohnen knapp fünf Prozent der Bevölkerung ausserhalb der Bauzonen. Im ländlichen Raum dagegen sind es rund dreissig Prozent. Diese Anteile blieben praktisch stabil in den Jahren 2010 bis 2017. Absolut gesehen leben heute im ländlichen Raum mehr Menschen ausserhalb der Bauzone als im städtischen Raum (Tabelle 4).

#### T\_4 Bevölkerung innerhalb und ausserhalb Bauzonen nach Raum, 2010 und 2017

Bevölkerung innerhalb/ ausserhalb Bauzone	Ländlicher Raum		Städtischer Raum		Gesamtkanton	
	innerhalb	ausserhalb	innerhalb	ausserhalb	innerhalb	ausserhalb
Jahr 2010 absolut	44 373	19 269	396 528	20 624	440 901	39 893
Jahr 2017 absolut	47 287	20 536	413 761	19 446	461 048	39 982
Jahr 2010 Anteil	69,7 %	30,3 %	95,1 %	4,9 %	91,7 %	8,3 %
Jahr 2017 Anteil	69,7 %	30,3 %	95,5 %	4,5 %	92,0 %	8,0 %

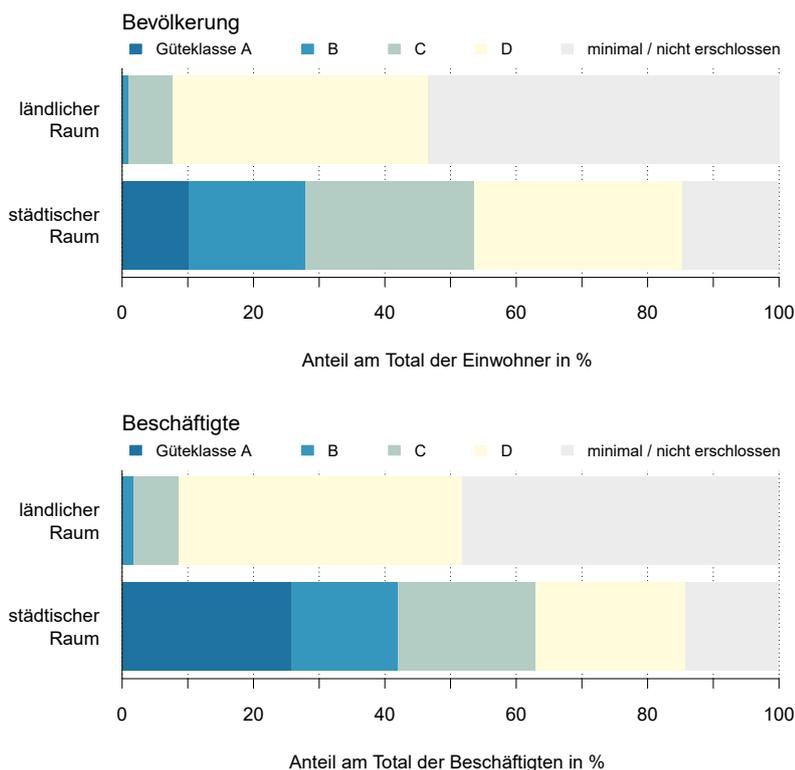
Quelle: Eigene Analyse (FIS STATPOP, Digitale Zonenpläne 31.12.2017)



## Mobilität

Im ländlichen Raum leben beziehungsweise arbeiten je knapp die Hälfte der Einwohner und der Beschäftigten in Gebieten mit ÖV-Güteklasse<sup>1</sup> D oder besser. Die Erschliessung mit dem ÖV erreicht in den städtischen Gebieten mehr Einwohner und Beschäftigte. Hier sind zum Beispiel etwas mehr als 40 Prozent aller Beschäftigten in Gebieten mit Güteklasse A oder B tätig (Grafik 10).

### G\_10 **Einwohner 2017 und Beschäftigte 2016 nach ÖV-Erschliessungsgüte und Raum** Perimeter ländlicher Raum: nach Raumkonzept Kanton St.Gallen



Quelle: Richtplan Kanton St.Gallen, ARE ÖV-Güteklassen, STATPOP-FIS, BFS STATENT

© Kanton St.Gallen, AREG, 7.2018

Gemäss einer Analyse des Bundesamtes für Raumentwicklung zur Mobilität im ländlichen Raum<sup>2</sup> verfügen im ländlichen Raum deutlich mehr Haushalte über mindestens ein Automobil als die Haushalte im städtischen Raum<sup>3</sup>. Auch besitzen die Haushalte im ländlichen Raum durchschnittlich mehr Velos.

1

Gebiete werden einer Güteklasse der Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr zugeteilt nach der Distanz zur nächsten Haltestelle, der Art des Verkehrsmittels an dieser Haltestelle und der Häufigkeit der Fahrten. ÖV-Güteklasse A ist die beste Erschliessung und umfasst mindestens eine Bahn-Erschliessung im Viertelstundentakt. ÖV-Güteklasse D bedeutet ungefähr eine Bus-Erschliessung im Stundentakt

2

Bundesamt für Raumentwicklung (2008), Mobilität im ländlichen Raum. Kennzahlen zum Verkehrsverhalten im ländlichen Raum, Bern

3

Perimeter ländlicher Raum: nach ARE

Im ländlichen Raum nahm die Zahl der Poststellen pro Einwohner ab, die Zahl der Restaurants pro Einwohner dagegen zu

## Grundversorgung

Zu den so genannten Dienstleistungen des täglichen Bedarfs gehören zum Beispiel Poststellen oder Postagenturen, Einkaufsläden und Restaurants. Als Mass für die Verfügbarkeit solcher Dienstleistungen dient die Anzahl entsprechender Arbeitsstätten pro Einwohner, die in einem bestimmten Raum vorkommen. Der Wert entspricht damit einer Art «Dienstleistungsdichte», die nicht allein durch die Anzahl der Angebote beeinflusst wird, sondern auch durch Veränderungen bei der Bevölkerungszahl.

Im ländlichen Raum des Kantons St.Gallen veränderte sich die Anzahl Arbeitsstätten in den Jahren 2011 bis 2015 in allen betrachteten Branchen (Grafik 11). Während die Anzahl Arbeitsstätten pro 1000 Einwohner in den Bereichen Öffentliche Verwaltung, Detailhandel und Post/Kurierdienst zurückging, nahm der Wert beim Gesundheitswesen, bei Erziehung und Unterricht sowie bei der Gastronomie zu. Im städtischen Raum sind die Trends vergleichbar, ausser bei der Gastronomie (Grafik 11).

Die Digitalisierung, namentlich der Online-Handel, kann einen Teil der am Wohn- oder Arbeitsort zugänglichen Dienstleistungen des täglichen Bedarfs ersetzen. Dazu sind gute Kommunikationsnetzwerke, sowohl kabelgebunden wie auch im Mobilfunk, notwendig. In der Schweiz hat die Swisscom vom Bund die Aufgabe erhalten, die Versorgung aller Regionen mit so genannten Breitband-Kommunikationsnetzen sicherzustellen. Gemäss den Netzabdeckungskarten der Mobilfunkanbieter und dem Breitbandatlas<sup>1</sup> des Bundes (nicht im Bericht dargestellt) kann davon ausgegangen werden, dass im Kanton St.Gallen alle dauerbesiedelten Regionen, sowohl im städtischen wie im ländlichen Raum, zumindest per Mobilfunk im 3G-Standard erschlossen sind. Ausnahmen sind kleinräumige Gebiete, die aufgrund der Topografie nicht bedient werden können. Auch kabelgebunden sind in den meisten Gebieten mehr als 90 Prozent aller Häuser mit einer Downloadgeschwindigkeit von drei oder mehr Mbit pro Sekunde erschlossen.

1

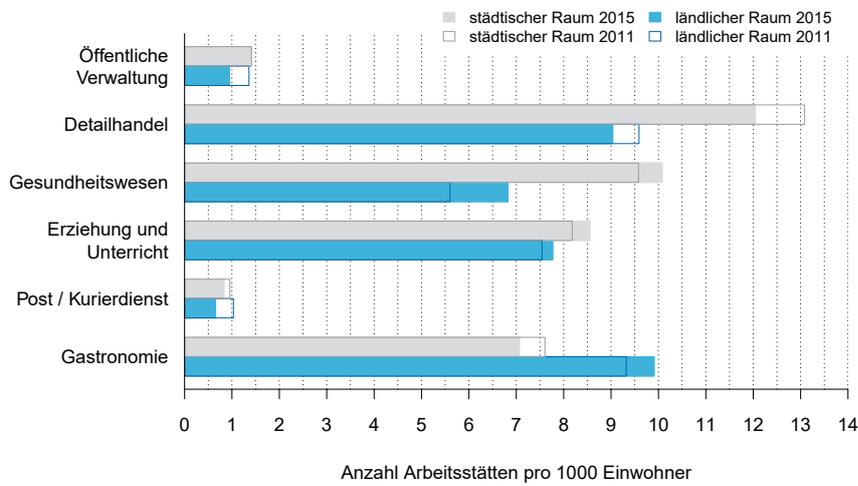
[www.map.geo.admin.ch](http://www.map.geo.admin.ch),  
Breitbandatlas, abgerufen am  
28.9.2018



G\_11

## Dienstleistungen des täglichen Bedarfs 2011 bis 2015

Perimeter ländlicher Raum: nach Raumkonzept Kanton St.Gallen



Quelle: Richtplan Kanton St.Gallen, BFS STATENT, BFS STATPOP

© Kanton St.Gallen, AREG, 8.2018

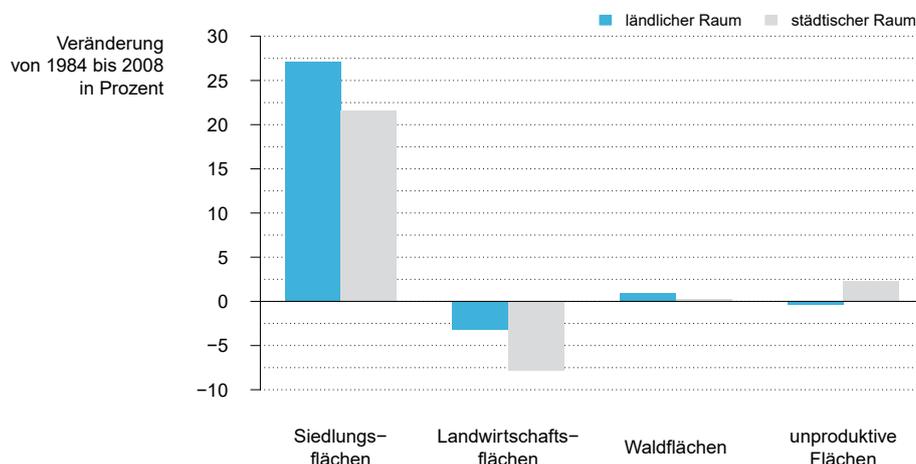
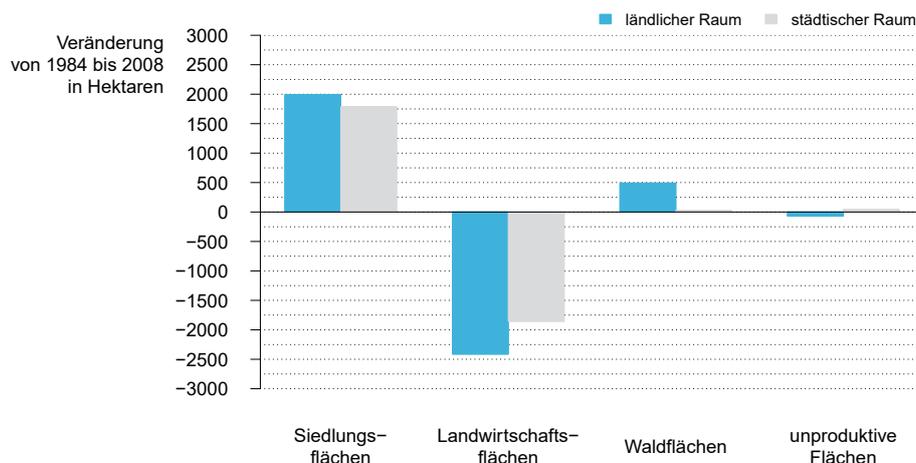


Absolut gerechnet verlor der ländliche Raum mehr Landwirtschaftsflächen als der städtische Raum. Anteilsmässig verhält es sich umgekehrt

## Arealstatistik / Natur und Landschaft

Die Landnutzung veränderte sich in der Schweiz in den letzten Jahrzehnten sehr stark. Insbesondere viele Landwirtschaftsflächen wurden zu Siedlungsflächen umgenutzt. Dieser Trend ist auch im Kanton St.Gallen zu beobachten, und zwar sowohl im ländlichen Raum wie auch im städtischen Raum (Grafik 12). Absolut betrachtet ging zwischen den Jahren 1984 bis 2008 im ländlichen Raum mehr Landwirtschaftsfläche verloren als im städtischen Raum. Prozentual gerechnet verlor der städtische Raum dagegen mehr als doppelt so viel seiner Landwirtschaftsfläche. Die Zunahme der Waldfläche fand praktisch vollständig im ländlichen Raum statt, während die Siedlungsfläche in beiden Räumen stark anwuchs (Grafik 12).

### G\_12 Entwicklung Arealstatistik nach Kategorie und Raum Perimeter ländlicher Raum: nach Raumkonzept Kanton St.Gallen





Der grösste Teil der naturnahen und geschützten Gebiete befindet sich im ländlichen Raum

Wertvolle, naturnahe Gebiete erwartet man «intuitiv» eher im ländlichen Raum als in städtischen Gebieten. Tatsächlich wird diese Vermutung bereits durch die kartografische Überlagerung der national geschützten Flach- und Hochmoore und der Gebiete des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) mit dem ländlichen Raum bestätigt (Grafik 13). Die Auswertung der Flächengrößen dieser Schutzgebiete zeigt ausserdem, dass sie einen grossen Anteil an der Gesamtfläche des ländlichen Raums haben. Mehr als ein Drittel des ländlichen Raums gehört zu den BLN-Gebieten, rund 1,3 Prozent sind Mooregebiete (Tabelle 5).

Auch die national geschützten Trockenwiesen liegen hauptsächlich im ländlichen Raum. National geschützte Auenwälder sind ungefähr gleich auf die beiden Räume aufgeteilt, während Amphibienlaichgebiete von nationaler Bedeutung und Brutgebiete von Wasservögeln vorwiegend im städtischen Raum liegen (nicht dargestellt in diesem Bericht). Zu den Schutzgebieten gemäss dem Richtplan des Kantons St.Gallen gehören die verschiedenen Lebensraumgebiete (ohne «Gebiete mit lückigem Lebensraumverbund»)<sup>1</sup>, Geotope, Naturschutz- und Landschaftsschutzgebiete sowie der St.Galler Teil des Unesco-Welterbegebiets Tektonikarena Sardona. Auch diese Gebiete liegen zum grösseren Teil im ländlichen Raum und machen dort zum Teil fast zwei Drittel der Gesamtfläche des Raums aus (Tabelle 6).

<sup>1</sup>  
Richtplan Kanton St.Gallen,  
Kapitel Natur und Landschaft

#### T\_5 Flächen der nationalen Schutzgebiete nach Raum

Nationale Schutzgebiete	Ländlicher Raum	Städtischer Raum
Gesamtfläche des Raums	134 700 ha	60 100 ha
Fläche der Hochmoore	381 ha (0,3 % der Gesamtfläche des Raums)	39 ha (0,06 %)
Fläche der Flachmoore	1 399 ha (1,0 %)	267 ha (0,4 %)
Fläche der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN)	48 284 ha (35,8 %)	3 566 ha (5,9 %)

Quelle: Eigene Analyse mit Daten des BAFU

#### T\_6 Flächen der Richtplan-Schutzgebiete nach Raum

Richtplan-Schutzgebiete	Ländlicher Raum	Städtischer Raum
Gesamtfläche des Raums	134 700 ha	60 100 ha
Landschaftsschutzgebiet	16 963 ha (12,6 % der Gesamtfläche des Raums)	9 338 ha (15,5 %)
Naturschutzgebiete	2 822 ha (2,1 %)	812 ha (1,4 %)
Lebensraumgebiete	84 637 ha (62,8 %)	5 498 ha (9,1 %)
Welterbe Sardona	15 508 ha (11,5 %)	0 ha

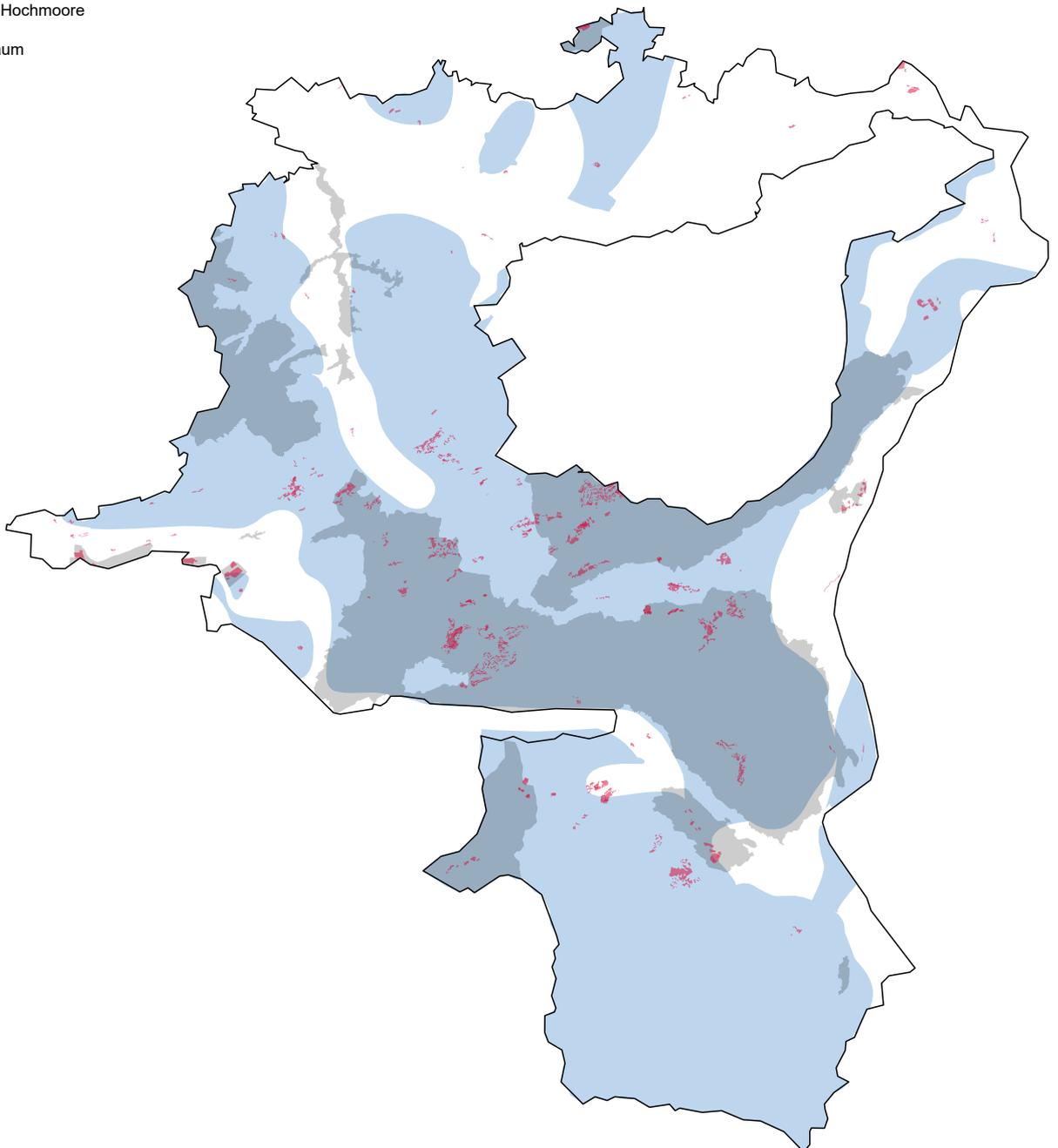
Quelle: Eigene Analyse (Richtplan Kanton St.Gallen)

G\_13

### BLN-Gebiete\*, Hoch- und Flachmoore, ländlicher Raum

Kanton St.Gallen. \*BLN = Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler

- Flachmoore / Hochmoore
- BLN-Gebiete
- Ländlicher Raum



1

Richtplan Kanton St.Gallen, R11  
Raumkonzept Kanton St.Gallen

2

Verwendete Branchen gemäss  
NOGA 2008: 55 (Beherbergung),  
56 (Gastronomie) sowie 493.903  
(Personenbeförderung mittels  
Zahnrad-, Seilbahnen und Skiliften)  
und 503.000 (Personenbeförderung in  
der Binnenschifffahrt)

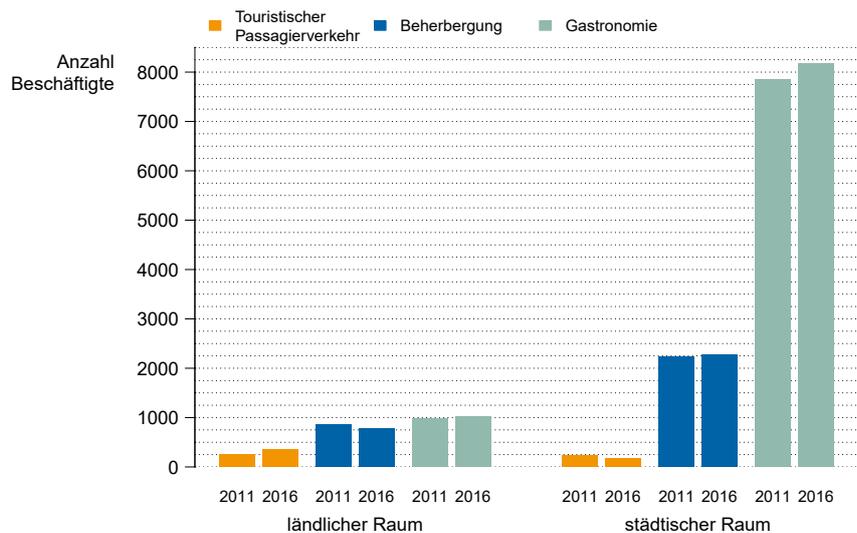
## Tourismus

Die Gebiete, in denen der Tourismus den «landschaftsprägenden Wirtschaftszweig repräsentiert», liegen zum grössten Teil im ländlichen Raum<sup>1</sup>. Gibt es demnach grosse Unterschiede zwischen Land und Stadt in den Branchen, die dem Tourismus zugeteilt sind? Für die folgenden Auswertungen wurden die Branchen Beherbergung, Gastronomie und bestimmte Bereiche der Personenbeförderung<sup>2</sup> als touristische Branchen bezeichnet und nach der Anzahl der darin Beschäftigten analysiert.

In absoluten Zahlen gerechnet arbeiten im städtischen Raum viel mehr Menschen im Tourismus als im ländlichen Raum (Grafik 14) – was vor allem auf viele Beschäftigte in der Gastronomie zurückzuführen ist. Anteilsmässig dagegen sind im ländlichen Raum rund acht Prozent aller Beschäftigten im Tourismus tätig, im städtischen Raum ist der Anteil mit 3,9 Prozent rund halb so gross. Besonders viel zum hohen Anteil im ländlichen Raum tragen die touristische Personenbeförderung und die Beherbergung bei (Tabelle 7). Vom ganzen 3. Sektor oder Dienstleistungssektor macht der Tourismus im ländlichen Raum knapp einen Fünftel aus.

In beiden Räumen nahm die Anzahl der Beschäftigten in der Gastronomie zwischen den Jahren 2011 und 2016 zu. In der Beherbergung arbeiten im ländlichen Raum heute dagegen weniger Menschen als noch vor fünf Jahren. Umgekehrt sind es im Bereich der touristischen Personenbeförderung heute mehr Beschäftigte (Grafik 14).

G\_14 **Beschäftigte im Tourismus 2011 bis 2016 nach Raum**  
Perimeter ländlicher Raum: nach Raumkonzept Kanton St.Gallen



Quelle: Richtplan Kanton St.Gallen, BFS STATENT

© Kanton St.Gallen, AREG, 10.2018

T\_7 **Anteile am Total der Beschäftigten 2016 nach Sektor / Branche und Raum**

Sektor / Branche	Ländlicher Raum	Städtischer Raum
1. Sektor	20,5 %	2,2 %
2. Sektor	34,3 %	28,3 %
3. Sektor	45,2 %	69,5 %
Tourismus gesamt	8,1 %	3,9 %
<i>Touristischer Personenverkehr</i>	1,3 %	0,1 %
<i>Beherbergung</i>	2,9 %	0,8 %
<i>Gastronomie</i>	3,8 %	3,0 %

Quelle: Eigene Analyse (BFS STATENT)



Im ländlichen Raum wohnt fast ein Drittel der Menschen ausserhalb der Bauzone

**Bauen ausserhalb der Bauzonen ist nicht nur im ländlichen Raum ein Thema. Allerdings leben hier fast ein Drittel aller Menschen ausserhalb der Bauzonen. Entsprechend gross ist der Stellenwert des «BaB» im ländlichen Raum.**

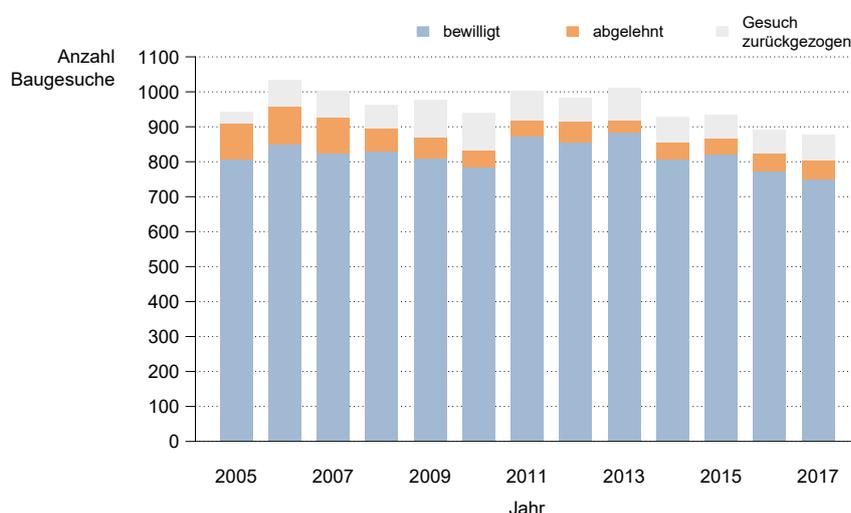
Während im städtischen Raum rund fünf Prozent der Menschen ausserhalb der Bauzonen wohnen, sind es im ländlichen Raum rund dreissig Prozent (siehe auch Tabelle 4, Seite 22). Das Bauen ausserhalb der Bauzonen (BaB) ist hier demnach ein wichtiges Thema. Die Daten zu den BaB-Geschäften sind nicht vollständig standardisiert und Geschäfte können unvollständig erfasst sein. Da dies nur einen kleinen Teil aller Geschäfte der Jahre 2005 bis 2017 betrifft, können im Rahmen der Raumb Beobachtung mit diesen Daten trotzdem aussagekräftige Analysen erstellt werden.

### Anzahl Gesuche, Bewilligungen und Ablehnungen

Die Anzahl der Gesuche, die im Bereich Bauen ausserhalb der Bauzonen pro Jahr eingereicht wurden, ist im Kanton St.Gallen in den letzten zwölf Jahren ziemlich konstant geblieben (Grafik 15). Die so genannten Bauermittlungen (dazu gehören Vorabklärungen und Prüfungen von Sachverhalten im Vorfeld eines möglichen Baugesuchs) nicht mitgezählt, waren es jährlich zwischen 850 und 1050 Baugesuche. Zuletzt wurde tendenziell ein etwas grösserer Teil aller Baugesuche bewilligt als in den Jahren 2005 bis 2007. Der Anteil der bewilligten Gesuche lag in jedem Jahr bei 80 Prozent oder mehr (Grafik 15). Insgesamt gibt es im Kanton St.Gallen gemäss den Daten der amtlichen Vermessung 195 104 Gebäude, davon 54 127 oder knapp 28 Prozent ausserhalb der Bauzonen – vereinfacht gesagt, werden bei rund 1000 Baugesuchen also jedes Jahr durchschnittlich zwischen ein und zwei Prozent aller Gebäude ausserhalb der Bauzonen baulich verändert.

#### G\_15 Baugesuche ausserhalb der Bauzonen 2005 bis 2017

Nach Art der Erledigung, ohne Bauermittlungen



## Objekte und Vorhaben

Um welche Objekte – Wohnhäuser, Scheunen, Ställe – es bei den Gesuchen um Baubewilligungen ausserhalb der Bauzonen geht, zeigt eine Text-Auswertung der Geschäftsdaten. Da es sich um nicht standardisierte Daten handelt, haben wir uns für die Darstellung der Resultate in so genannten Schlagwortwolken entschieden. In diesen werden die am häufigsten genannten Worte beziehungsweise Objekte am grössten dargestellt, wenig genannte Worte dagegen klein. Die unterschiedlichen Farben markieren Worte, die in etwa gleich oft genannt wurden.

In den Jahren 2013 bis 2017 wurde zusammengefasst das Wort «Wohnhaus» mit Abstand am häufigsten als Hauptobjekt des Baugesuchs genannt. Es folgen als ebenfalls häufig genannte Worte «Scheune», «Stall», «Gebäude» und «Remise». Andere Begriffe wie «Reservoir», «Garage» oder «Photovoltaikanlage» wurden weniger oft genannt (Grafik 16).

Ebenfalls per Text-Auswertung untersucht haben wir die Titel der Baugesuche. Hier wird neben dem betroffenen Objekt in der Regel auch das Bauvorhaben genannt. Auch diese Daten sind nicht standardisiert. Das heisst, nicht alle Titel enthalten zwingend auch das Vorhaben. Die Auswertung zeigt, dass es bei Baugesuchen ausserhalb der Bauzonen sehr häufig um Neubauten ging. Aber auch «Umbau», «Anbau», «Abbruch» und «Umnutzung» wurden häufig genannt (Grafik 17).

Bei den Baugesuchen ausserhalb der Bauzonen geht es sehr oft um Wohnhäuser





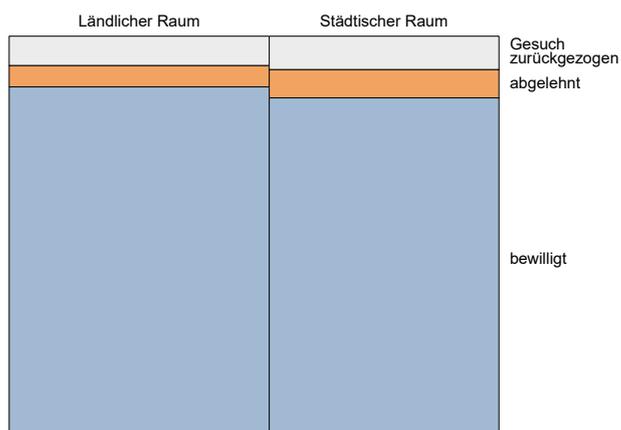


Im ländlichen Raum gibt es nur wenig mehr Baugesuche ausserhalb Bauzonen als im städtischen Gebiet

## Räumliche Verteilung

Zwischen dem ländlichen und dem städtischen Raum sind die Unterschiede bei den Gesuchen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen gering (Grafik 18). Im ländlichen Raum gab es etwas mehr Gesuche als im städtischen Raum. Auf dem Land wurde auch ein etwas höherer Anteil der Gesuche bewilligt. Für diese Auswertungen wurden nur die Baugesuche (keine Bauermittlungen) verwendet, bei denen Koordinaten vorliegen.

G\_18 **Gesuche Bauen ausserhalb Bauzonen 2005 bis 2017**  
Nach Art der Erledigung und Raum, Kanton St.Gallen



Die Breite beziehungsweise Höhe der Teilflächen entspricht dem jeweiligen Anteil des Raumtyps beziehungsweise der Art der Erledigung am Total aller Gesuche.

Quelle: Kanton St.Gallen, AREG

© Kanton St.Gallen, AREG, 8.2018



## Flächenverbrauch

Wird ausserhalb der Bauzonen neu gebaut, trägt das zum Flächenverbrauch bei – oft ist Landwirtschaftsfläche davon betroffen. Aus den vorhandenen Daten lässt sich dieser Flächenverbrauch nicht vollständig herleiten. Einen Anhaltspunkt geben können einzig die innerhalb eines bestimmten Zeitraums neu in der Amtlichen Vermessung verzeichneten Gebäude. Ausserhalb der Bauzone beziehungsweise in der Landwirtschaftszone entstanden in den Jahren 2011 bis 2015 neue Gebäude mit einer gesamten Gebäudegrundfläche von 15,1 Hektaren. Von 2016 bis Mitte 2018 kamen noch einmal 7,5 Hektaren dazu (Tabelle 8). Die im Jahr 2011 bestehende gesamte Gebäudegrundfläche in der Landwirtschaftszone hat sich damit innerhalb der letzten gut sechs Jahre um ungefähr 3,4 Prozent vergrössert. Bei den so neu entstandenen Gebäuden handelt es sich um Remisen, Ställe oder auch Treibhäuser. Vom totalen Zuwachs an Gebäudefläche in der Landwirtschaftszone zwischen 2011 und Mitte 2018, das sind 22,6 Hektaren, entfällt knapp die Hälfte auf den ländlichen Raum (46 Prozent beziehungsweise 10,4 Hektaren).

In den letzten sieben Jahren vergrösserte sich die Gebäudegrundfläche ausserhalb der Bauzonen um mehr als 22 Hektaren

T\_8 **Entwicklung der Gebäudegrundfläche in der Landwirtschaftszone 2011 bis 2018**

Landwirtschaftszone	Gesamte Gebäudegrundfläche [ha]	Zuwachs absolut	Zuwachs prozentual
2011	658,7		
2015	673,8	15,1	2,3 %
2018 (Mitte Jahr)	681,3	7,5	1,1 %

Quelle: Eigene Analyse (Amtliche Vermessung, Digitale Zonenpläne)



**Das Raumkonzept des Kantons St.Gallen enthält verschiedene Aussagen mit Bezug zum ländlichen Raum. Unter anderem soll dort die Siedlungsentwicklung zurückhaltend geschehen, im Einklang mit den Interessen der Land- und Forstwirtschaft. Ob der Kanton sich auf diesem Weg befindet, wie es um andere Ziele im ländlichen Raum steht, und welche Herausforderungen die Zukunft bringen kann, behandelt dieses Kapitel.**

### Zurückhaltende Siedlungsentwicklung

Künftig soll das Bevölkerungswachstum im Kanton St.Gallen grösstenteils in den urbanen Verdichtungsräumen stattfinden – mit dieser Vorgabe will die Raumplanung dem Verschleiss von (Landwirtschafts-)Land entgegenreten. Damit der ländliche Raum die ihm zugeordneten Funktionen der Nahrungsmittelproduktion und als Erholungs- und Tourismusraum erfüllen kann, sollte aber auch hier die Bevölkerungszahl zumindest konstant bleiben. Oder mit den Worten des Raumkonzepts: der ländliche Raum soll eine «zurückhaltende Siedlungsentwicklung» aufweisen. Tatsächlich stieg die Bevölkerungszahl im ländlichen Raum weniger stark an als im städtischen Gebiet (Grafik 3, Seite 12). Andererseits ging trotzdem eine grosse Fläche an Landwirtschaftsland verloren, zumeist zu Gunsten von Siedlungsflächen (Grafik 12, Seite 26). Pro Kopf gerechnet verbrauchen die Bewohner des ländlichen Raums denn auch deutlich mehr Bauzonenfläche als die Bewohner des städtischen Raums (Tabelle 2, Seite 16). Dies wohl unter anderem, weil der Anteil an Einfamilienhäusern auf dem Land um mehr als zehn Prozentpunkte grösser ist als in der Stadt (Grafik 8, Seite 19). Das ländliche Gebiet steht demnach insgesamt nach wie vor unter grossem Siedlungsdruck, umso mehr, als hier die Bauzonenreserven noch vergleichsweise gross sind (Tabelle 2, Seite 16). Hier muss das Thema Auszonen von Bauzonenreserven konsequent angegangen werden – und verbleibende Reserveflächen sollten mit modernen Formen von Mehrfamilienhäusern bebaut werden, um Fläche zu sparen.

**Der Siedlungsdruck bleibt auch im ländlichen Raum hoch. Mehrfamilienhäuser sollten auch hier die Norm werden**

**Trotz Bevölkerungswachstum gibt es immer mehr Gebiete im ländlichen Raum, die nicht mehr bewohnt sind. Das betrifft vor allem peripher gelegene Gebiete**

Entgegen der Gesamtentwicklung gibt es im ländlichen Raum Teilgebiete, die Einwohner verlieren oder die sogar gar nicht mehr bewohnt sind (Grafik 4, Seite 13). Diese Gebiete sind meist randlich gelegen. Eine der Ursachen dafür dürfte im Strukturwandel in der Landwirtschaft zu suchen sein. So nimmt die Zahl der Menschen, die in der Landwirtschaft tätig sind, seit Jahren ab (Grafik 6, Seite 15). Entlegene Höfe scheinen davon besonders betroffen zu sein. Auch gibt es im ländlichen Raum tendenziell eine Abwanderung von Menschen im jüngeren Erwerbsalter, wie der Vergleich der Altersstrukturen nahelegt (Grafik 5, Seite 14). Von eigentlichen «Entvölkerungsgebieten» und verlassenen Dörfern, wie es sie zum Beispiel in (Süd-)Deutschland bereits gibt, kann aber nicht die Rede sein. Die Zukunft könnte aber anders aussehen: wenn die Menschen, die der Arbeit wegen aus dem ländlichen Raum wegziehen, nicht mehr zurückkommen, wird die Elterngeneration immer kleiner. Entsprechend kommen weniger Kinder nach. Wenn dann Schulen schliessen, wandern zusätzliche Familien weg: ein Teufelskreis, der sich heute schon in Teilen Graubündens und des Wallis dreht und auch in den peripher gelegenen Teilen des ländlichen Raums im Kanton St.Gallen auftauchen könnte.

## Bedürfnisse der Land- und Forstwirtschaft berücksichtigen

Unter dem Siedlungsdruck leidet primär die Landwirtschaft, die stetig an Flächen verliert. Landwirtschaftsland geht dabei nicht nur durch die Ausweitung der Dörfer verloren. Auch die Landwirte selber verursachen Flächenverluste, etwa durch den Neubau landwirtschaftlicher Gebäude (Tabelle 8, Seite 36). Die Zahlen der Arealstatistik sind im Kanton St.Gallen bereits etwas älter, mit der letztmaligen Erhebung im Jahr 2008. In den Kantonen, deren Resultate der neuen Erhebungsrunde bereits bekannt sind, hat sich der Wandel der Landnutzung nur leicht abgeschwächt. Es wäre angesichts der Bautätigkeit der letzten Jahre auch im Kanton St.Gallen eine Überraschung, wenn sich der Verlust an Landwirtschaftsland verlangsamt haben sollte. Diese Entwicklung kann nicht allein mit Raumplanung gebremst werden. Denn der Strukturwandel in der Landwirtschaft geht auch in Zukunft weiter. Gefragt sind auch agrarpolitische Massnahmen und eine gesellschaftliche Diskussion über den Wert der Nahrungsmittel.

**Der Verlust an Landwirtschaftsland scheint auch im ländlichen Raum ungebremst zu sein**

## Naturbelassene Landschaften schützen, Tourismus landschaftsverträglich gestalten

Die meisten naturnahen Gebiete liegen im ländlichen Raum. Sie sind grundsätzlich durch nationale Inventare oder durch Einträge im Richtplan geschützt. Insbesondere die dort lebenden Tiere können aber wegen der zunehmenden Freizeit- und Erholungsnutzung unter Druck geraten. Dabei sind es gerade die landschaftlichen und natürlichen Werte, die Erholungssuchende und Touristen in diese Gebiete locken. Die Zahl der im Tourismus arbeitenden Menschen hat in den letzten Jahren im ländlichen Raum vor allem im Bereich der Personenbeförderung zugenommen, da die Seilbahnen und Skilifte weiter ausgebaut wurden. Hier muss künftig eine Balance gefunden werden zwischen den Entwicklungsvorhaben der Tourismusgebiete und den Ansprüchen an den Schutz von Natur und Landschaft.

**Naturschutz und Tourismus sind beide auf den ländlichen Raum angewiesen und müssen «unter einen Hut gebracht» werden. Trotzdem wurden und werden neue Gebiete für den Tourismus erschlossen und neue Anlagen gebaut**

## Verkehrliche Erschliessung und Grundversorgung sichern

Das Raumkonzept fordert auch, dass in allen Kantonsteilen die Versorgung (und Entsorgung) sichergestellt sein muss, genauso wie die Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Verkehr. Im Zusammenhang mit dem ländlichen Raum wird oft die Befürchtung geäussert, dass die Versorgung der dort lebenden Bevölkerung durch lokale Angebote künftig nicht mehr gewährleistet sein könnte. Zumindest in den letzten Jahren scheint die Situation der Versorgung mit Dienstleistungen des täglichen Bedarfs im ländlichen Raum aber nicht generell schlechter geworden zu sein (Grafik 11, Seite 25). Einbussen im Angebot gab es bei den Postdiensten – hier hat sich das Angebot fast halbiert – und beim Detailhandel. Grundsätzlich zeigt der städtische Raum punkto Dienstleistungen die gleiche Entwicklung wie der ländliche Raum. Ausnahme ist der Bereich der Gastronomie, der in der Stadt an Dichte abnahm, auf dem Land hingegen zunahm. Ist das «Beizensterben» also nur ein städtisches Phänomen? Auch wenn die Änderungen in den letzten Jahren nicht dramatisch scheinen, muss die Versorgungssituation im Auge behalten werden.

**Die Grundversorgung ist im ländlichen Raum in den letzten Jahren nicht massiv schlechter geworden. Teile des Bedarfs müssen und können vermehrt auch online gedeckt werden**

Die Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr ist im ländlichen Raum nicht gut. Verbesserungen dürften aber bereits an fehlenden finanziellen Mitteln scheitern

Dass der ländliche Raum nicht ganz so gut mit dem öffentlichen Verkehr erschlossen sein kann wie die Stadtgebiete, ergibt sich fast zwangsläufig bereits aus finanziellen Überlegungen. Aber die Unterschiede sind doch recht markant (Grafik 10, Seite 23). Im städtischen Raum sind mehr als die Hälfte aller Einwohner und Beschäftigten mit mindestens einem Halbstundentakt erschlossen (ÖV-Güteklasse C oder besser). Im ländlichen Raum dagegen sind es nicht einmal ganz zehn Prozent. Als Folge davon ist denn auch die «Automobil-Dichte» auf dem Land höher. In Zeiten knapper Geldmittel scheint es schwierig, die ÖV-Erschliessung im ländlichen Raum zu verbessern.

### Bestehende Gebäudesubstanz erneuern

Der leichte Rückgang der Anzahl Gesuche zum Bauen ausserhalb Bauzonen (BaB) in den letzten vier Jahren ist erklärbar mit einer gewissen Vorsicht der Besitzer. Im November 2012 trat eine Neuformulierung<sup>1</sup> des Bundesgesetzes zur Raumplanung in Kraft, die bestimmte Bereiche des Bauens ausserhalb Bauzonen einschränkte. In der Folge wurden dagegen vermehrt Bauermittlungsgesuche im Vorfeld eines Baugesuchs eingereicht. Ein Teil des Rückgangs der Anzahl Baugesuche lässt sich ausserdem mit dem Wegfall der Bewilligungspflicht von konventionellen Solaranlagen erklären.

Die ein bis zwei Prozent jährlichen baulichen Änderungen bei BaB-Bauten betrifft solche, die bewilligt wurden. Weitere bauliche Änderungen im BaB sind entweder nicht bewilligungspflichtig oder werden illegal vorgenommen. Der Gebäudepark ausserhalb der Bauzone wird also zu einem gewissen Grad durchaus gepflegt oder erneuert. Auch die Bevölkerungszahl ausserhalb der Bauzone ist einigermassen stabil, auch wenn ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung aufgrund des Wachstum innerhalb der Bauzone abnimmt.

Ein neues und wohl schwieriges Thema im Kanton St.Gallen wäre der im Raumkonzept angesprochene Rückbau nicht mehr benötigter Gebäude. Sollte sich der Trend verstärken, dass peripher gelegene Gebiete Einwohner verlieren, könnte Rückbau aber zum Thema werden.

1

Neuformulierung Art. 24c RPG,  
in Kraft seit 1. November 2012

In nicht mehr bewohnten, randlich gelegenen Gebieten könnte der Rückbau von Gebäuden zum Thema werden



## Methodische Hinweise

Obwohl die Raumtypen im Raumkonzept – und damit auch der ländliche Raum – grafisch klar umrissen dargestellt sind, darf man sie nicht als Räume mit einer «scharfen», festgelegten Grenze verstehen. Um räumliche Analysen vornehmen zu können, wurden in diesem Themenbericht aber dennoch die Perimeter gemäss der Karte im Raumkonzept verwendet. Isolierte Kleinstflächen wurden entfernt.

Bei Auswertungen, in denen die STATPOP Hektarraster-Daten verwendet wurden (gekennzeichnet mit der Datenquelle «Geostat»), werden die Bevölkerungszahlen leicht überschätzt. Das kommt daher, dass alle Rasterzellen mit drei oder weniger Einwohnern aus Datenschutzgründen mit der Anzahl Einwohner gleich drei versehen sind.

## Abkürzungen und Begriffe

<b>ARE:</b>	Bundesamt für Raumentwicklung
<b>AREG:</b>	Amt für Raumentwicklung und Geoinformation Kanton St.Gallen
<b>BaB:</b>	Bauen ausserhalb Bauzonen
<b>BFS:</b>	Bundesamt für Statistik
<b>BLN:</b>	Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler
<b>FfS:</b>	Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen
<b>Geostat:</b>	Geodaten des BFS
<b>NOGA 2008:</b>	Allgemeine Systematik der Wirtschaftszweige, BFS
<b>öV:</b>	öffentlicher Verkehr
<b>Raum*:</b>	Methodik der ETH Zürich zur Erhebung und Darstellung der Siedlungsflächenreserven
<b>STATENT:</b>	Statistik der Unternehmensstruktur, BFS
<b>STATPOP:</b>	Statistik der Bevölkerung und Haushalte, BFS

## Raumbeobachtung St.Gallen

### **Über den Stand und die Trends in der Raumentwicklung informieren: das ist die Aufgabe der Raumbeobachtung.**

Der Lebensraum wird durch verschiedene Nutzungen beansprucht. Die wichtigsten und intensivsten davon finden im Mittelland statt, auf weniger als einem Drittel der gesamten Fläche der Schweiz. Diese engen räumlichen Verhältnisse bringen es mit sich, dass die Nutzungsansprüche an den Raum sich oftmals gegenseitig konkurrieren. Sie müssen aufeinander abgestimmt werden. Damit das gelingt, müssen die Entwicklung der Raumnutzungen und mögliche Trends bekannt sein.

Die Raumbeobachtung des Kantons St.Gallen stellt diese Informationen zeitgerecht bereit. Sie ist eines der wichtigen Arbeitsinstrumente des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation. Ausserdem prüft die Raumbeobachtung die Wirksamkeit des kantonalen Richtplans. Diese Kontrolle stützt sich in erster Linie auf die im Raumkonzept formulierten Leitsätze.

Das vorliegende Heft ist das zwölfte in der Reihe der Themenberichte über die Raumentwicklung im Kanton St.Gallen:

Heft 1: Bauzonen im Kanton St.Gallen (Dezember 2003)

Heft 2: Mobilität im Kanton St.Gallen (November 2007)

Heft 3: Natur und Landschaft im Kanton St.Gallen (November 2009)

Heft 4: Grundversorgung im Kanton St.Gallen (November 2010)

Heft 5: Siedlungsentwicklung im Kanton St.Gallen (November 2011)

Heft 6: Mobilität im Kanton St.Gallen (November 2012)

Heft 7: Langsamverkehr im Kanton St.Gallen (November 2013)

Heft 8: Siedlungserneuerung im Kanton St.Gallen (Januar 2015)

Heft 9: Landschaften im Kanton St.Gallen (November 2015)

Heft 10: Arbeitszonen im Kanton St.Gallen (Dezember 2016) mit Beilage Branchenkarten

Heft 11: Planung in funktionalen Räumen im Kanton St.Gallen (November 2017)

