

Interpellation Locher-St.Gallen / Dürr-Widnau / Güntzel-St.Gallen vom 19. April 2021

Siedlungsreserven und Arbeitsplatzpotenziale

Schriftliche Antwort der Regierung vom 24. August 2021

Walter Locher-St.Gallen, Patrick Dürr-Widnau und Karl Güntzel-St.Gallen erkundigen sich in ihrer Interpellation vom 19. April 2021 nach den ihrer Meinung nach zu kleinen Siedlungsreserven in einigen Regionen des Kantons. Sie möchten wissen, wie die Verfügbarkeit und Qualität von Flächen für Arbeitsplatzpotenziale verbessert und damit die Standortnachteile des Kantons gegenüber anderen Landesteilen verringert werden sollen.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Die Teilrevision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700; abgekürzt RPG) wurde in der Volksabstimmung vom 3. März 2013 von der St.Galler Bevölkerung mit einem Ja-Anteil von 64,3 Prozent (Ja-Anteil Schweiz: 62,9 Prozent) deutlich angenommen und ist seit dem 1. Mai 2014 in Kraft. Das RPG verlangt, dass Kanton und Gemeinden Massnahmen unterstützen, die unter Wahrung der Wohnqualität die Siedlungsentwicklung nach innen lenken. Im überarbeiteten kantonalen Richtplan (vom Bundesrat am 1. November 2017 genehmigt) ist das festgelegte Siedlungsgebiet auf die erwünschte räumliche Entwicklung entsprechend dem Raumkonzept des Kantons St.Gallen abgestützt. Entsprechend bezeichnet das Siedlungsgebiet Flächen, die sich unter Berücksichtigung dieser Gesichtspunkte für eine Überbauung grundsätzlich eignen. Das Siedlungsgebiet umfasst neben den bestehenden Bauzonen auch die für die zukünftige Entwicklung der nächsten 20 bis 25 Jahre vorgesehenen Gebiete. Der Flächenbedarf für die vielfältigen Bedürfnisse der Bevölkerung und der Wirtschaft an geeigneten Orten und unter geringstmöglicher Bodenbeanspruchung wird damit langfristig sichergestellt. Das Siedlungsgebiet bildet somit einen langfristigen konzeptionellen und räumlichen Rahmen für die Festlegung der Bauzonen.

Die Förderung eines attraktiven Arbeits- und Wohnkantons St.Gallen wird mit verschiedenen Instrumenten wie der Gesamtverkehrsstrategie, der Raumordnungspolitik mit den Agglomerationsprogrammen, dem kantonalen Richtplan wie auch mit dem Aktionsplan «Wirtschaftsstandort 2025»¹ angegangen. Ziel der Regierung ist dabei immer eine optimale Arbeitsplatzentwicklung.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Die Grösse des im kantonalen Richtplan (je Gemeinde) festgelegten Siedlungsgebiets entspricht der erwarteten Entwicklung der nächsten 25 Jahre und ist gesamtkantonal im Einklang mit dem Raumkonzept des Kantons St.Gallen und den Vorgaben aus der Bundesgesetzgebung. Damit die Grösse des Siedlungsgebiets für Wohn- und Mischnutzungen (in denen auch ein grosser Teil der Arbeitsplätze im Bereich der Dienstleistung enthalten sind) der erwarteten Entwicklung der nächsten 25 Jahre entspricht, wurde eine Siedlungsgebietsdimensionierung durchgeführt, wofür im Kanton St.Gallen das so genannte «St.Galler Modell» entwickelt wurde. Es ist ein bewusst einfach gehaltenes numerisches Modell, das den quantitativen Rahmen für die raumplanerische Festlegung des Siedlungsgebiets für Wohn- und Mischzonen liefert. Die Siedlungsgebietsdimensionierung weist die Flächengrösse des

¹ Abrufbar unter https://www.sg.ch/wirtschaft-arbeit/publikationen/_jcr_content/Par/sgch_downloadlist_co/DownloadListPar/sgch_download.ocFile/Brosch%C3%BCre%20Wirtschaftsstandort%202025.pdf.

möglichen Siedlungsgebiets je Gemeinde auf. Die Gemeindewerte sind im Grundlagenbericht «Gemeindeporträts August 2017»² enthalten.

Die Zielsetzung der Siedlungsentwicklung nach innen gilt auch für die Arbeitszonen. Nach RPG sind Lage und Grösse der Bauzonen über die Gemeindegrenzen hinaus abzustimmen. Die Ausscheidung neuer Arbeitszonen setzt voraus, dass der Kanton eine Arbeitszonenbewirtschaftung einführt, welche die häusliche Nutzung der Arbeitszonen insgesamt gewährleistet. Die Arbeitszonen haben sich wie bei anderen Bauzonen auch auf den Bau- und Landbedarf von 15 Jahren auszurichten (Art. 15 Abs. 1 RPG). Mit dem kantonalen Richtplan, Teil Siedlung, wurde die Arbeitszonenbewirtschaftung eingeführt, um die Vorgaben aus der Bundesgesetzgebung umzusetzen. In der Anwendung zeigten sich verschiedene Schwächen und Mängel, weshalb eine Überarbeitung der Arbeitszonenbewirtschaftung im Zusammenhang mit der aktuellen Gesamtüberarbeitung des Richtplankapitels Mobilität vorgenommen wird (vgl. auch Ausführungen zu Frage 3).

Die im kantonalen Richtplan ausgewiesenen Siedlungsreserven sind ausreichend für die Entwicklung des Kantons in den kommenden 20 bis 25 Jahren. Zudem führt der Kanton – abgestimmt auf die Berichterstattung gegenüber dem Bund und dem Kantonsrat – im Vierjahresrhythmus ein Monitoring und Controlling durch. Massnahmen zur generellen Vergrösserung der Siedlungsreserven sind somit weder zweck- noch rechtmässig.

2. Seit dem Jahr 2011 hat sich die Wirtschaft in allen Regionen des Kantons positiv entwickelt. Entsprechend ist auch der regionale Flächenbedarf für Arbeitsplätze gewachsen. Arbeitsflächen an zentralen, verkehrstechnisch gut erschlossenen Lagen wurden überdurchschnittlich stark nachgefragt, wofür beispielsweise der ausgeprägte Anstieg von Landpreisen für diese Lagequalität ein Indikator ist. Entsprechend sind gut geeignete und verfügbare Flächen stärker beansprucht worden. Die Entwicklung und Planung, aber auch die Erschliessung und Bebauung von grossen Flächen sind mit der Innenentwicklung zunehmend komplexer geworden, weil beispielsweise mehr Nachbarn betroffen sowie bestehende Verkehrsinfrastrukturen häufiger ausgelastet sind und diese weiter ausgebaut werden müssen.

Die Regierung möchte die vorhandenen Reserven nutzen und die Innenentwicklung aktivieren. Kernanliegen und Hauptvoraussetzung der Innenentwicklung ist die konsequente Mobilisierung der inneren Reserven. Es soll zuerst im Bestand verdichtet werden. Dabei sollen unüberbaute, bereits eingezonte Parzellen genutzt werden. Dies kann auch mit den Bestimmungen des neuen Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) unterstützend erreicht werden. Erst danach sind Neueinzonungen in Betracht zu ziehen. Die im Jahr 2021 aktualisierte Flächenpotenzialanalyse des Amtes für Wirtschaft und Arbeit zeigt, dass sich der Anteil der marktfähigen und sofort verfügbaren Flächen stabilisiert hat. Flächenmässig haben die blockierten Flächen um einen Fünftel abgenommen – rund 40 ha konnten dem Markt zugeführt werden. Gerade mit Blick auf die Arbeitsplatzstandorte im Dienstleistungsbereich (einschliesslich Informations- und Kommunikationstechnologie [ICT]) ist darauf hinzuweisen, dass sich diese Arbeitsplätze häufig in den Wohn- und Mischgebieten befinden. Diese werden über die Flächenpotenzialanalyse nicht erfasst.

Ganzheitlich betrachtet kann somit nicht von Rückschritt gesprochen werden. Vielmehr wurden die Herausforderungen, die sich aus der Teilrevision des RPG ergaben, proaktiv angegangen (Gesamtüberarbeitung Richtplan, Teil Siedlung, durch den Bundesrat im November 2017 genehmigt) und die Behebung erkannter Mängel in die Wege geleitet (Gesamtüberarbeitung Richtplan, Teil Mobilität, Stand Vernehmlassung März 2021).

² Abrufbar unter <https://www.sg.ch/bauen/raumentwicklung/kantonaleplanung/grundlagenzumrichtplan.html>.

3. Der Kanton hat im Richtplan eine Arbeitszonenbewirtschaftung festgesetzt, womit unter anderem Arealentwicklungen sowohl durch eine fachliche Begleitung als auch finanziell unterstützt werden (insbesondere Innenentwicklungen und Arealtransformationen von «wirtschaftlichen Schwerpunktgebieten»). Weiter wurden im Richtplan umfangreiche «Strategische Arbeitsplatzstandorte (STAST)» bereitgestellt – Flächen, die bei Bedarf neu eingezont werden können. Im Jahr 2019 wurde in Zusammenarbeit mit Gemeinden und Regionen ein Überarbeitungsbedarf bezüglich der STAST erkannt. Inzwischen hat die Regierung die Behebung der erkannten Mängel in die Wege geleitet. Wesentliche Eckpunkte dieser Anpassung sind:
 - Einen zentralen Pfeiler der Wirtschaftskraft des Kantons bilden die bestehenden Betriebe. Der Bestandespflege kommt daher in der Arbeitszonenbewirtschaftung ein hohes Gewicht zu (Betriebserweiterung, Betriebsverlegung, Betriebszusammenführung). Der Fokus liegt dabei auf einer lokalen / überkommunalen Betrachtung.
 - Mit den knapp 380 ha Baulandreserven in den Arbeitszonen, von denen 73 ha sofort verfügbar sind (Stand Flächenpotenzialanalyse 2021), verfügt der Kanton grundsätzlich über viele Flächen. Nach dem Grundsatz «Innenentwicklung vor Aussenentwicklung» müssen diese Flächen zuerst verfügbar gemacht, überbaut oder verlagert, einer anderen zweckmässigen Nutzung zugeführt oder ausgezont werden, bevor neue Flächen dem Siedlungsgebiet zugewiesen oder eingezont werden können. Insbesondere gilt es, die gut 200 ha Arbeitszonen zu mobilisieren oder umzulegen, deren Verfügbarkeit ungewiss ist. Der Fokus liegt dabei auf einer regionalen bzw. gemeindeübergreifenden Betrachtung.
 - Aus kantonaler, strategischer Sicht sind Flächen erforderlich, die vorbereitet und rasch verfügbar sind, für den Fall, dass sich ein «bedeutendes Unternehmen» im Kanton ansiedeln will. Dabei handelt es sich um wenige, aber grosse Flächen, die unabhängig von einer konkreten Nachfrage verfügbar gehalten werden («vorausschauende Einzonung») und unter der Federführung des Kantons entwickelt werden. Der Fokus liegt dabei auf einer kantonalen Betrachtung.

Der Kanton will die Entwicklung von mindestens zwei «Strategischen Arbeitsplatzflächen kantonaler Bedeutung (STAK)» selber aktiv vorantreiben. Dies soll mittels Vorleistungen des Kantons (beispielsweise für die Erschliessung) und einer aktiven Bodenpolitik unterstützt werden. Regionen bzw. Gemeinden können die Entwicklungsschwerpunkte Arbeiten (ESP-A) eigenständiger voranbringen, wenn eine regional abgestimmte Entwicklung stattfindet. Dabei sollen gehortete oder blockierte Flächen aktiviert werden, sofern es sich dabei nicht um berechtigte Baulandreserven für wachsende Betriebe handelt.

4. Mit der Schwerpunktplanung 2021–2031 (28.21.01) verfolgt die Regierung das Schwerpunktziel «Innovationskraft erhöhen». Die Bereitstellung innovationsfördernder Rahmenbedingungen und die Vernetzung von Wirtschaft, Forschung und Bildungsinstitutionen stellen wertvolle Erfolgsfaktoren dar. Der Kanton St.Gallen positioniert sich als schweizweit führender, exportstarker Industriestandort und als wachsender Dienstleistungsstandort. Insbesondere sollen mit der Strategie einer «attraktiven Ansiedlungs- und Standortpolitik» eine nachhaltige Standortpolitik sowie eine attraktive Ansiedlungspolitik etabliert werden, um die kantonale Steuerkraft zu verbessern und neue Arbeitsplätze in innovativen und zukunfts-trächtigen Branchen zu schaffen. Zudem soll mit dem «Innovationspark Ost», mit dem die Regierung die Grundlage für die Vernetzung und innovative Weiterentwicklung der Geschäftsfelder zahlreicher Branchen und Unternehmen schafft, die nationale und internationale Positionierung des Kantons in zukunftsgerichteten und im Rahmen des Innovationsparks Ost definierten Innovationsfeldern gestärkt werden. In Verbindung mit der Strategie «konkurrenzfähige Bildungs- und Wissensinstitutionen» schafft die Regierung optimale Rahmenbedingungen für die innovative Weiterentwicklung und die Aufrechterhaltung der internationalen Konkurrenzfähigkeit der Bildungs- und Wissensinstitutionen und unterstützt die Vernetzung der Hochschulen sowohl untereinander als auch mit anderen Bildungsinstitutio-

nen und mit der Wirtschaft. Mit der Strategie «leistungsstarke Infrastruktur» prüft die Regierung neue Erschliessungskonzepte und sorgt durch die Nutzung neuer Technologien für eine leistungsstarke und zuverlässige Infrastruktur. Und schliesslich wirkt die Regierung mit der Strategie «Reduktion des Fachkräftemangels» durch gezielte Massnahmen, namentlich mit Projekten wie denjenigen der IT-Bildungsoffensive, dem Mangel an Fachkräften sowie der Abwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte entgegen.

Die Regierung setzt sich für die Verbesserung der Standortentwicklung und Schaffung von Arbeitsplätzen ein. Konkrete Beispiele dazu sind Vorhaben in Wil West und St.Gallen West – Gossau Ost. Auch die geplante Verschiebung des Bahnhofs St.Gallen Bruggen auf die Höhe des Bahnhofs St.Gallen Haggen kann unter diesem Aspekt gesehen werden. Durch dessen Verlegung entsteht ein urbaner und moderner Arbeitsort an neuer zentraler Lage mit einem grossen Entwicklungspotenzial.

Wie bereits obenstehend unter Ziff. 3 dargelegt, wird durch die Überarbeitung der Arbeitszonenbewirtschaftung im kantonalen Richtplan eine Verflüssigung der blockierten und gehorteten Arbeitszonen angestrebt, um so die Entwicklung weiterer Arbeitsgebiete einzuleiten.

Schliesslich ist zur Erreichbarkeit als wesentlicher Standortfaktor für Unternehmen und Wohnbevölkerung festzuhalten, dass der Kanton bereits über ein gutes Hochleistungsstrassennetz mit vielen Anschlüssen ans untergeordnete Netz verfügt; zudem sind das Hauptzentrum St.Gallen und die weiteren Regionalzentren mit dem öffentlichen Verkehr im Halbstunden- und zum Teil im Viertelstundentakt erreichbar. Wo Engpässe im Strassen- oder Schienennetz bestehen, setzt sich die Regierung mit Nachdruck für deren Behebung ein.