

# Kantonsratsbeschluss über die Entwicklungsziele und Entwicklungsstrategien der Raumplanung sowie die Festlegung der erwarteten Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 20. Januar 2015

## Inhaltsverzeichnis

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Zusammenfassung</b>   | <b>2</b>  |
| <b>1 Einleitung und Aufbau des Berichts</b>                              | <b>4</b>  |
| <b>2 Vorgaben des Bundesrechts</b>                                       | <b>4</b>  |
| <b>3 Bisherige Schritte zur Umsetzung des RPG</b>                        | <b>5</b>  |
| 3.1 Raumkonzept Kanton St.Gallen   | 5         |
| 3.2 Prozess Gesamtüberarbeitung kantonaler Richtplan                     | 8         |
| 3.2.1 Richtplananpassung zügig vorantreiben                              | 8         |
| 3.2.2 Aufgabe des kantonalen Richtplans                                  | 8         |
| 3.2.3 Einbezug der Anspruchsgruppen                                      | 8         |
| 3.2.4 Bisherige Entscheide der Regierung                                 | 9         |
| 3.2.5 Weiteres Vorgehen  | 10        |
| <b>4 Modell für die Dimensionierung des Siedlungsgebiets</b>             | <b>10</b> |
| 4.1 Modell für die Berechnung des Bedarfs an Wohn-, Misch- und Kernzonen | 10        |
| 4.1.1 Fachliche Überlegungen zur Steuerung des Modells                   | 12        |
| 4.1.2 Spielraum als Ausgangslage für die Gemeindegespräche               | 13        |
| 4.2 Arbeitsplatzgebiete  | 14        |
| <b>5 Erkenntnisse aus den Gemeindegesprächen</b>                         | <b>14</b> |
| <b>6 Szenarien der Bevölkerungsentwicklung</b>                           | <b>15</b> |
| 6.1 Natürliche Bevölkerungsbewegung                                      | 15        |
| 6.2 Migration  | 17        |
| 6.3 Bevölkerungswachstum   | 17        |
| 6.4 Die Szenarien «tief», «mittel» und «hoch»                            | 17        |
| 6.5 Demografischer Wandel: Wachstum nur noch durch Zuwanderung           | 18        |
| 6.6 Das kantonale Szenario der Fachstelle für Statistik                  | 19        |
| 6.7 Wanderung im Kanton St.Gallen  | 20        |
| 6.8 Bevölkerungsentwicklung in den Nachbarländern                        | 20        |

|   |   |           |
|---|---|-----------|
| 6.9   | Auswirkungen der Wahl der Parameter auf das Modell  | 21        |
| <b>7</b>  | <b>Umsetzung des Raumplanungsgesetzes in anderen Kantonen</b>   | <b>22</b> |
| 7.1   | Wahl des Szenarios zur Bevölkerungsentwicklung in den Nachbarkantonen und Auswirkungen auf den Kanton St.Gallen | 22        |
| 7.2   | Betrachtungen über den Raum Ostschweiz hinaus   | 23        |
| <b>8</b>  | <b>Weiteres Vorgehen</b>  | <b>23</b> |
| <b>9</b>  | <b>Vorbehalt</b>  | <b>24</b> |
| <b>10</b>   | <b>Antrag</b>   | <b>24</b> |
| <b>Entwurf (Kantonsratsbeschluss über die Entwicklungsziele und Entwicklungsstrategien der Raumplanung sowie die Festlegung der erwarteten Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung)</b> |   | <b>25</b> |

## Zusammenfassung

*Das teilrevidierte Bundesgesetz über die Raumplanung, SR 700, sieht vor, dass Entwicklungsziele und -strategien sowie die Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung verbindlich in den kantonalen Richtplan aufgenommen werden. Vorbehalten der Rechtsgültigkeit des VII. Nachtrags zum Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht, sGS 731.1, (22.15.01) werden diese Ziele und Strategien zukünftig durch den Kantonsrat festgelegt, bevor der Richtplan durch die Regierung erlassen wird.*

*Die Regierung hat das Raumkonzept Kanton St.Gallen am 13. August 2013 verabschiedet. Das Raumkonzept dient als Grundlage für die Gesamtüberarbeitung des kantonalen Richtplans. Mit dem ersten Teil, Siedlung, werden die Neuerungen des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes umgesetzt. Die wesentlichen Teile sind «Siedlungsgebiet festlegen», «Siedlungsentwicklung nach innen» und «Abstimmung von Siedlung und Verkehr».*

*Der Regierung ist es ein Anliegen, dass alle Anspruchsgruppen in die Erarbeitung des Richtplans mit einbezogen sind. So sind die Gemeinden und Regionen, die durch die Vorgaben im kantonalen Richtplan bei ihrer Nutzungsplanung stark betroffen sind, in die Projektorganisation eingebunden worden. Die Interessen aller Gemeinden werden vierteljährlich an so genannten Foren abgeholt.*

*Verbände und Parteien sind bisher an zwei Werkstattgesprächen informiert worden. Auf Einladung informieren Kantonsvertreter an weiteren Anlässen und stellen sich der Diskussion. Mit den Nachbarkantonen sowie kantonsverwaltungsintern mit den Amtsleitern der betroffenen Ämter finden regelmässige Sitzungen statt, an denen die Inhalte abgestimmt werden.*

*Damit das neu festzulegende Siedlungsgebiet diskutiert werden kann, hat das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation ein Modell für die Quantifizierung des Wohngebietes (Wohn-, Misch- und Kernzonen) entwickelt. Das Vorgehen für die Arbeitsplatzgebiete wurde in Zusammenarbeit mit dem Amt für Wirtschaft und Arbeit festgelegt. Das Modell zur Quantifizierung beruht, was die Bevölkerungsentwicklung betrifft, auf fachlich sinnvollen Annahmen des Szenarios «FfS aufgerundet». Dieses basiert auf dem Szenario der Fachstelle für Statistik des Kantons St.Gallen, plus*

einer Aufrundung, und beschreibt eine Entwicklung zwischen den Szenarien «hoch» und «mittel» des Bundesamtes für Statistik.

Um die verschiedenen Unwägbarkeiten auffangen zu können, wurde im Modell die Möglichkeit des Spielraums geschaffen. Bei einer ersten Festlegung dieses Spielraums wurde berücksichtigt, dass das Auszonen für eine Gemeinde aufwändig und anspruchsvoll ist. Die von Oktober bis Dezember 2014 durchgeführten 77 Gemeindegespräche lassen klare Rückschlüsse zum Spielraum und zur Anwendung des Modells zu.

Bis Ende Februar stehen nun Regionalforen an. An diesen stellt das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation den Entwurf zur Festlegung des Siedlungsgebiets in der Richtplankarte vor. Weiter werden die wesentlichen Folgerungen aus den Gemeindegesprächen zur Diskussion gestellt:

- Innenliegende, nicht eingezonte Flächen sollen dem Siedlungsgebiet zugeschlagen werden. Diese sind bei Neueinzonungen prioritär ins Auge zu fassen.
- Weiter sollen im Richtplan ergänzende Bestimmungen für Einzonungen von Bahnhofgebieten und für Umzonungen von Arbeitszonen in Wohnzonen abweichend von den quantitativen Vorgaben des Modells aufgenommen werden.
- Zweitwohnungs- und Tourismusgemeinden werden durch das Modell teilweise ungenügend abgebildet. Für diese Gemeinden sollen individuelle Lösungen gefunden werden.
- Nicht zuletzt sollen Gemeinden, die ihre Bauzonen bereinigt haben, wieder handlungsfähiger werden.

All dies soll im Rahmen der Ortsplanungen bearbeitet und danach wo nötig in den kantonalen Richtplan überführt werden. Mit den Vorgaben des Modells kann das Siedlungsgebiet eng gehalten werden. Im Gegenzug dazu ist die Anpassung des Richtplans in diesem Bereich flexibel.

Nach Abschluss der Regionalforen soll der Richtplanentwurf fertiggestellt werden und anschliessend durch die Regierung während sechs Monaten zur Vernehmlassung freigegeben werden.

Die Regierung beantragt dem Kantonsrat, dem Szenario für die Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung, wie von der Regierung vorgeschlagen, zuzustimmen. Die Rechtsgültigkeit des VII. Nachtrags zum Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht bleibt vorbehalten.

Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf des Kantonsratsbeschlusses über die Entwicklungsziele und Entwicklungsstrategien der Raumplanung sowie die Festlegung der erwarteten Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung.

## 1 Einleitung und Aufbau des Berichts

Die Fraktionen von SVP, CVP-EVP und FDP haben am 24. November 2014 die Motion 42.14.24 «Kantonaler Richtplan: Vorgaben des Kantonsrats» eingereicht. Der Kantonsrat ist am 26. November 2014 auf das Geschäft eingetreten und hat den geänderten Wortlaut gemäss Antrag der Regierung gutgeheissen: «Die Regierung wird beauftragt, dem Kantonsrat bis 31. Januar 2015 einen Nachtrag zum Baugesetz, sGS 731.1, zu unterbreiten, wonach der Kantonsrat vor Erlass des Richtplans die Entwicklungsziele und Entwicklungsstrategien sowie die Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung festlegt.»

Mit dieser Vorlage wird aufgezeigt, was der Auftrag der am 1. Mai 2014 in Kraft getretenen Teilrevision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz [SR 700; abgekürzt RPG]) zur Überarbeitung des Richtplans beinhaltet und wie dieser umgesetzt werden kann. Das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) hat in Zusammenarbeit mit den St.Galler Gemeinden und Regionen bereits einige Schritte in diese Richtung getan und zeigt auf, wie der Stand der Arbeiten ist.

Der Bericht ist wie folgt aufgebaut: Während Abschnitt 2 über den Grund der Gesamtüberarbeitung des Richtplans informiert, widmet sich Abschnitt 3 den bisher unternommenen Schritten. Abschnitt 4 zeigt auf, wie das Siedlungsgebiet gemäss den Vorgaben des Bundes berechnet werden kann. Mit den Gemeinden wurden bereits Gespräche über ihren künftigen Bedarf an Siedlungsgebiet geführt. Die Erkenntnisse daraus werden in Abschnitt 5 vorgestellt. Das Abschnitt 6 zeigt zusätzlich auf, wie das Siedlungsgebiet unter Annahme von weiteren Bevölkerungsszenarien aussehen könnte. Schliesslich vergleicht Abschnitt 7, wie andere Kantone das RPG umsetzen.

## 2 Vorgaben des Bundesrechts

Am 14. August 2008 wurde die Volksinitiative «Raum für Mensch und Natur (Landschaftsinitiative)» eingereicht, die sich gegen die fortschreitende Zersiedelung richtete und damit die Landschaft besser schützen wollte. Der Bundesrat erachtete die Anliegen der Initiative als gerechtfertigt. Zersiedelung und Kulturlandverlust bezeichnete er als die drängendsten Probleme der Schweizer Raumplanung<sup>1</sup>. Konkret bedeutet dies Siedlungsverdichtung statt Bauen auf der grünen Wiese, klare Konturen der Dörfer und Städte statt fortschreitende Zersiedelung, identifizierbare Siedlungstypen statt identitätslose Siedlungsstrukturen, Schutz von Landschaft, naturnaher Vielfalt und Kulturland. Verdichtung hilft nicht nur die Landschaft vor Überbauung zu schützen, sondern leistet einen wichtigen Beitrag zur besseren Ausnützung der vorhandenen Infrastrukturen und zur Verkehrsreduktion (kürzere Wege).

Der Bundesrat stellte der Initiative einen Gegenentwurf gegenüber, der dieselben Anliegen aufnahm, aber – im Gegensatz zur Initiative – kein Einzonungsmoratorium von 20 Jahren verlangte, sondern eine Teilrevision des RPG. Die Teilrevision enthält klare Vorgaben an die kantonalen Richtpläne zur besseren Steuerung der Siedlungsentwicklung und stellt höhere Anforderungen

---

<sup>1</sup> Schweizerischer Bundesrat, Botschaft vom 20. Januar 2010 zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes, BBl 2010, 1050.

an Neueinzonungen. Themen wie die Abstimmung von Siedlung und Verkehr, die insgesamt Grösse des Siedlungsgebiets im Kanton oder die regionale Abstimmung der Bauzonen sind neu im Richtplan zu behandeln. Ebenso müssen Strategien entwickelt werden, wie eine hochwertige Siedlungsverdichtung erreicht werden kann.

So müssen die Richtpläne insbesondere aufzeigen, wie gross die Siedlungsfläche insgesamt und ihre räumliche Verteilung im Kanton sein sollen und wie Siedlungserweiterungen regional abgestimmt werden. Die Fragen im Zusammenhang mit der Dimensionierung und der allfälligen Verkleinerung zu grosser Bauzonen sowie die Strategien, um eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen zu bewirken, sind neu zwingend Thema des kantonalen Richtplans, der dem Bundesrat zur Genehmigung einzureichen ist.

Die Schweizer Stimmberechtigten haben dem indirekten Gegenentwurf des Bundesrates – also der Teilrevision des RPG – mit 62,9 Prozent Ja-Anteil zugestimmt<sup>2</sup>. Im Kanton St.Gallen betrug der Ja-Anteil 64,3 Prozent<sup>3</sup>. 75 der 77 St.Galler Gemeinden haben dem Gesetz zugestimmt, bei einer Gemeinde hielten sich Ja- und Nein-Stimmen die Waage, eine Gemeinde hat es abgelehnt. Sowohl in ländlich als auch in städtisch geprägten Räumen hat die Bevölkerung damit deutlich gemacht, dass sie keine weitere Zersiedelung der Landschaft möchte. Auch die Diskussionen um die Masseneinwanderungsinitiative, um die Ecopop-Initiative und um die Annahme der Zweitwohnungsinitiative zeigen, dass Verdichtung und Kulturlandschutz von weiten Teilen der Bevölkerung als relevant erachtet werden.

### **3 Bisherige Schritte zur Umsetzung des RPG**

#### **3.1 Raumkonzept Kanton St.Gallen**

Das revidierte RPG verlangt die Erarbeitung kantonaler Raumentwicklungsstrategien (Art. 8 RPG). Die Regierung hat am 13. August 2013 das Raumkonzept Kanton St.Gallen (RKSG) beschlossen. Dieses baut auf dem Raumkonzept Schweiz auf. Bund, Kantone, Städte und Gemeinden haben im Jahr 2012 im Raumkonzept Schweiz gemeinsam eine Vorstellung einer nachhaltigen räumlichen Entwicklung der Schweiz erarbeitet.<sup>4</sup>

Das RKSG<sup>5</sup> 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.

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.

---

<sup>2</sup> Schweizerische Eidgenossenschaft: Volksabstimmung vom 3. März 2013  
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/03/blank/key/2013/01.html>

<sup>3</sup> Kanton St.Gallen: Volksabstimmung vom 3. März 2013  
<http://www.abstimmungen.sg.ch>

<sup>4</sup> Schweizerischer Bundesrat, KdK, BPUK, SSV, SGV (2012): Raumkonzept Schweiz. Überarbeitete Fassung, Bern.

<sup>5</sup> Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (2013): Raumkonzept Kanton St.Gallen, St.Gallen. Erhältlich unter:  
<http://www.areg.sg.ch>

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 von Siedlungs- und Landschaftsstrukturen mit den jeweiligen spezifischen Herausforderungen wird in einem Zukunftsbild aufgenommen. 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 (vgl. Abschnitt 4).

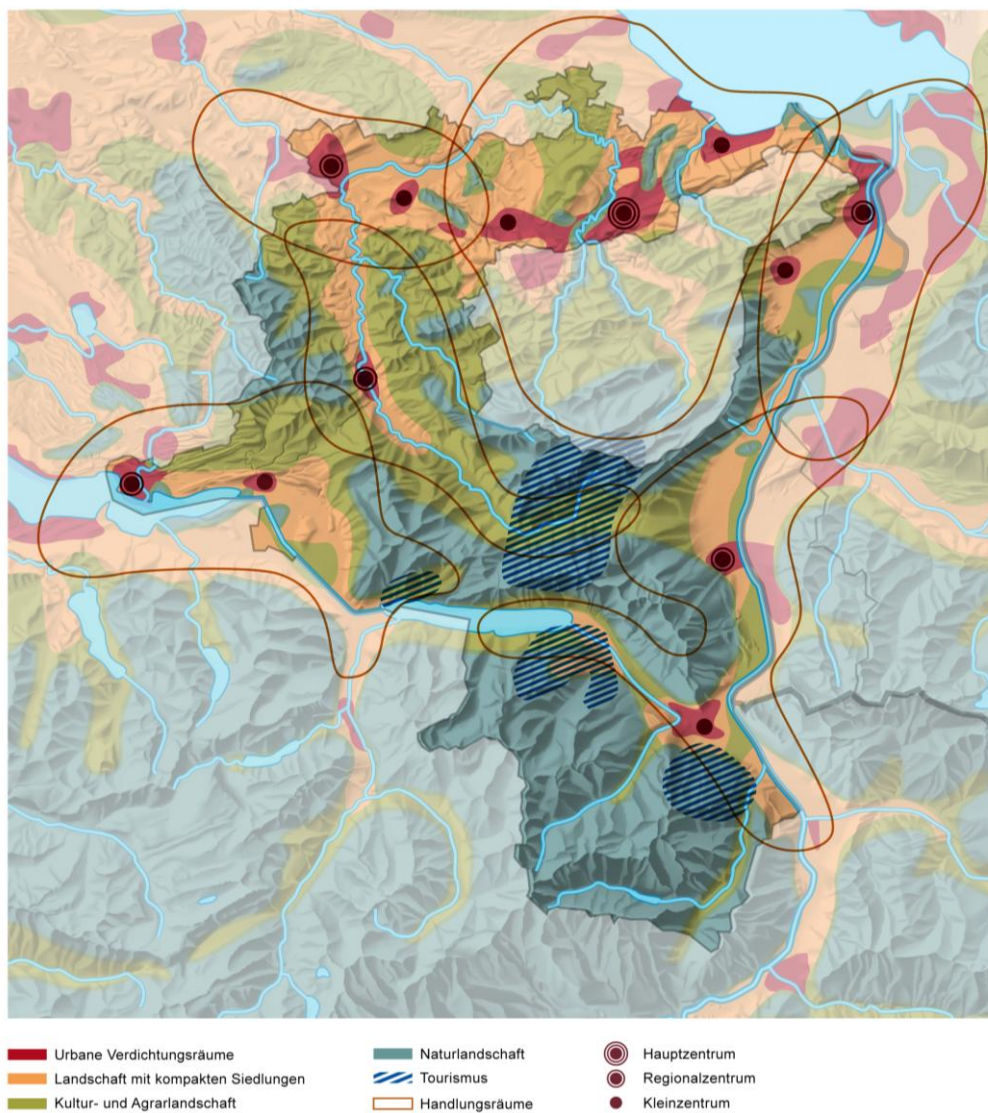


Abb. 1: Raumkonzept Kanton St.Gallen: Zukunftsbild 1; Raumtypen, inkl. Zentrenhierarchie

Der Kanton St.Gallen ist aber nicht nur geprägt durch verschiedene Raumtypen, sondern auch durch regionale Unterschiede. So versucht das zweite Zukunftsbild, diesen regionalen Unterschieden gerecht zu werden und formuliert spezifische Herausforderungen und Handlungsbedarf für jeden Handlungsraum (Region). Die Vernetzung der einzelnen Räume und die interkantonalen bzw. 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 Siedlungsgebietskapazität im Regionalfaktor abgebildet (vgl. Abschnitt 4.1.1).

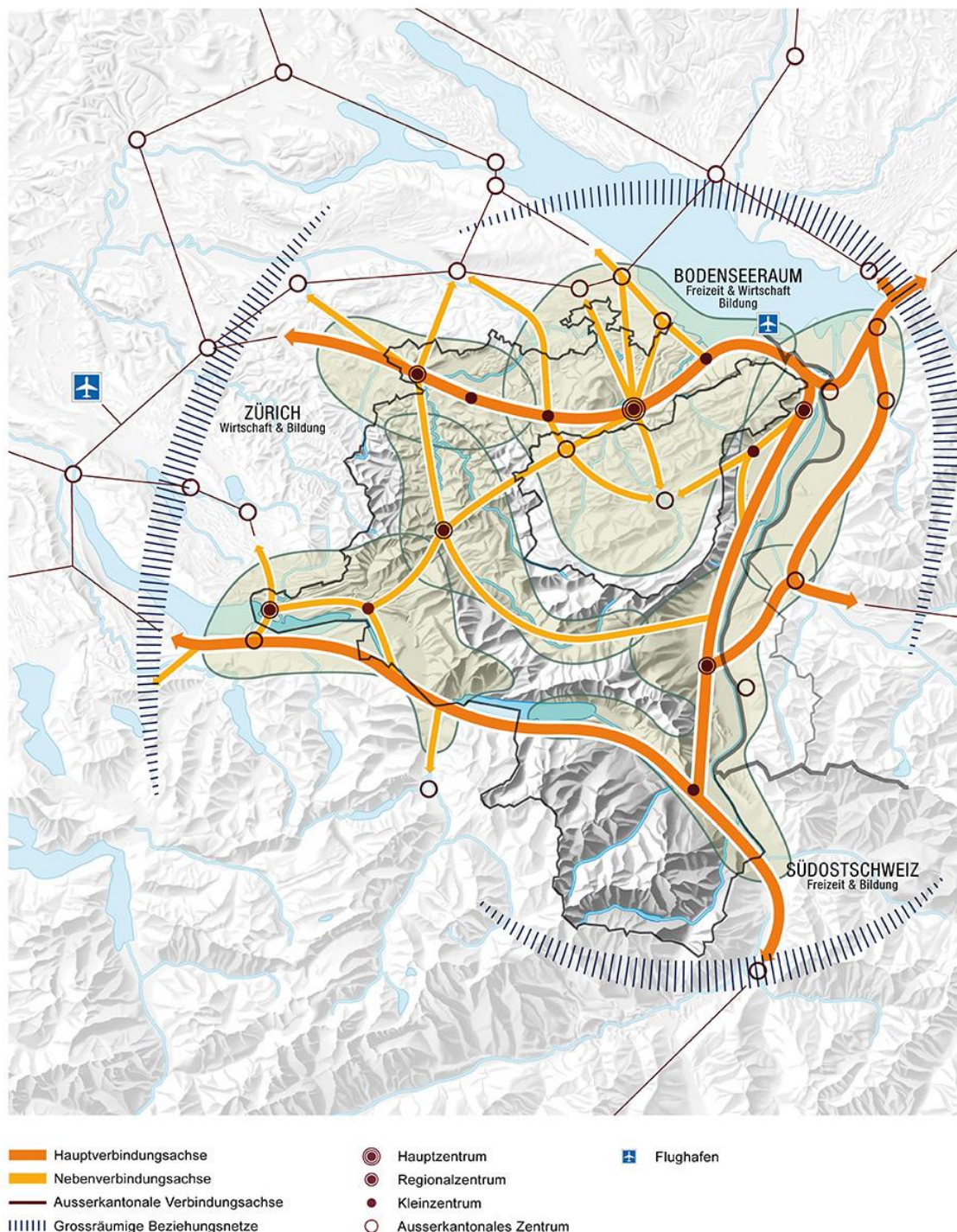


Abb. 2: Raumkonzept Kanton St.Gallen: Zukunftsbild 2; Funktionale Handlungsräume, inkl. Beziehungsnetze

## 3.2 Prozess Gesamtüberarbeitung kantonaler Richtplan

### 3.2.1 Richtplananpassung zügig vorantreiben

Mit der Verabschiedung des Raumkonzepts wurde die strategische Basis für die Gesamtüberarbeitung des kantonalen Richtplans gelegt. In einem ersten Teil wird das Thema Siedlung und damit die Umsetzung des revidierten RPG angegangen. Art. 38a RPG gibt vor, dass bis zur Genehmigung der Richtplananpassung durch den Bundesrat die Fläche der rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen im Kanton insgesamt nicht vergrössert werden darf. Soll also eine Fläche ins Baugebiet eingezont werden, muss andernorts im Kanton ein gleich grosses Stück Land aus der Bauzone ausgezont werden. Diese Übergangsfrist dauert fünf Jahre ab Inkrafttreten des RPG am 1. Mai 2014. Nach Ablauf dieser Frist dürfen bis zur Genehmigung des kantonalen Richtplans keine neuen Bauzonen mehr ausgeschieden werden. Dem Kanton St.Gallen ist es deshalb ein Anliegen, die Richtplananpassung zügig voranzutreiben, damit Kanton und Gemeinden wieder handlungsfähig werden.

### 3.2.2 Aufgabe des kantonalen Richtplans

Aufgabe des Richtplans ist es nun, die inhaltlichen Vorgaben des RPG zu konkretisieren. Im Bereich Siedlung ist festzulegen:

- wie Siedlung und Verkehr aufeinander abgestimmt und eine rationelle, flächensparende Erschliessung sichergestellt werden;
- wie eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen bewirkt und die Siedlungserneuerung gestärkt wird;
- wie gross die Siedlungsflächen insgesamt sein sollen, wie sie im Kanton zu verteilen sind und wie ihre Erweiterung regional abgestimmt wird;
- wie sichergestellt wird, dass die Grösse der Bauzonen dem Bedarf von 15 Jahren entspricht.

Gleichzeitig aber ist das Bedürfnis nach wirtschaftlicher Entwicklung und Bereitstellung von ausreichend Wohnraum zu beachten. Dementsprechend kommt es zu Zielkonflikten und die Interessenabwägungen sind komplex und kontrovers. Dieser grossen Herausforderung wird bei der Gesamtüberarbeitung des kantonalen Richtplans Rechnung getragen, indem alle Anspruchsgruppen, also alle Personen oder Gruppen, die ein berechtigtes Interesse am Überarbeitungsprozess haben, früh und breit einbezogen werden.

### 3.2.3 Einbezug der Anspruchsgruppen

|                        |  |
|------------------------|--|
| Gemeinden und Regionen | Die Interessen der Gemeinden und Regionen wurden an bisher vier Foren diskutiert: Ein erstes Forum widmete sich dem Prozess und der Prozessorganisation. Dabei hat sich herausgestellt, dass die Gemeinden enger in die Organisation eingebunden werden möchten. So konnten schliesslich vier Gemeindepräsidenten in die Konzeptgruppe integriert werden und der Präsident der Vereinigung der St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) nahm Einsitz in die Steuergruppe. An einem zweiten Forum lag der Schwerpunkt auf der Methodik der Festlegung des Siedlungsgebiets für die nächsten 25 Jahre. Die Foren 3 und 4 widmeten sich schliesslich schwerpunktmässig der Thematik Siedlungsentwicklung nach innen. Nach jedem Forum hatten die Gemeinden und Regionen auch die Möglichkeit, ihre Anliegen schriftlich einzubringen. Die Resultate wurden in Journalen <sup>6</sup> präsentiert und zusammengefasst. Die Erkenntnisse aus den Foren und den Rückmeldungen gaben nicht nur wichtige Hinweise, sondern bildeten die Leitplanken für den Prozess der Gesamtüberarbeitung des Richtplans und für die Methodik zur Festlegung des Siedlungsgebietes. Die Methodik wird in Abschnitt 4 genauer beschrieben. |
|------------------------|--|

<sup>6</sup> Erhältlich unter <http://www.areg.sg.ch> > Gesamtüberarbeitung Richtplan



|                        |  |
|------------------------|--|
|                        | Im Rahmen von bilateralen Gemeindegesprächen hatten die Gemeinden zudem die Möglichkeit, ihre Entwicklungsvorstellungen mit der Siedlungsgebietsdimensionierung aus der Modellberechnung zu spiegeln. Die Gespräche lieferten wertvolle Hinweise für die weiteren Arbeiten (vgl. Abschnitt 5).   |
| Verbände und Parteien  | Verbände und Parteien wurden an zwei Werkstattgesprächen über den Stand der Arbeiten informiert und hatten dabei die Gelegenheit, ihre Anliegen einzubringen. Im Weiteren bot ihnen das Baudepartement an, das Projekt in den Parteien und Verbänden bei Bedarf vorzustellen; von diesem Angebot wurde verschiedentlich Gebrauch gemacht.  |
| Nachbarkantone         | Die Richtplaninhalte erfordern ein Abstimmen mit den Nachbarkantonen. So wurde der bereits bestehende Austausch merklich intensiviert.   |
| Kantonale Verwaltung   | Die Anliegen der kantonalen Verwaltung wurden früh einbezogen: Das Amt für Wirtschaft und Arbeit ist in die Konzeptgruppe integriert, das Generalsekretariat des Baudepartementes und das Amt für Wirtschaft und Arbeit gehören der Steuerungsgruppe an. Die Amtsleitenden der Ämter mit Bezug zum Raum sind zudem an diversen Sitzungen über den Stand des Prozesses informiert worden (z. B. Verkehrs- und Umweltämter). |
| Bund                   | Das AREG tauscht sich regelmässig mit dem Bundesamt für Raumentwicklung aus, um sicherzugehen, dass die erarbeitete Methodik bei der Genehmigung akzeptiert wird.  |
| Weitere Öffentlichkeit | Die Öffentlichkeit wurde mittels einer Medienorientierung am 19. September 2014 informiert.  |

Tab. 1: Einbezug der Anspruchsgruppen

Im Rahmen der öffentlichen Vernehmlassung werden alle Anspruchsgruppen eingeladen, sich schriftlich zu den Inhalten und zum Prozess zu äussern.

### 3.2.4 Bisherige Entscheide der Regierung

Die Regierung hat bisher Entscheide zum erwarteten Bevölkerungswachstum und zum Modell zur Dimensionierung des Siedlungsgebiets gefällt. Detaillierte Informationen zu den Berechnungen sind in den Abschnitten 4 und 6 zu finden.

Auf der Basis der Resultate aus den Foren und der Rückmeldungen der Gemeinden und Regionen hat die Regierung am 2. September 2014 (RRB 2014/540) die Methodik für die Bezeichnung des Siedlungsgebiets festgelegt. Sie bestätigte dabei nochmals den Entscheid vom 23. April 2014 (RRB 2014/208), dass «als Vorgabe für die Richtplanarbeiten und die entsprechenden Rahmenverhandlungen mit dem Bund das Ziel des Bevölkerungswachstums des Kantons St.Gallen gegenüber dem Ende 2013 erreichten Stand von 488'000 Personen auf 40'000 Personen bis ins Jahr 2030 festgelegt wird». Diese Zahl basiert auf dem Bevölkerungsszenario der Fachstelle für Statistik (FfS) und entspricht einem etwas höheren Szenario als dem mittleren Szenario des Bundesamtes für Statistik (BFS; vgl. Abschnitt 6). In diesem Bericht wird das Szenario als «FfS aufgerundet» bezeichnet. In den Gemeindegesprächen wurde oft auch der Begriff «mittel plus» verwendet.

Die genaue Entwicklung kann nicht vorhergesehen werden und hängt von verschiedenen externen Faktoren ab, die der Kanton St.Gallen nicht beeinflussen kann (allgemeines Wirtschaftswachstum, demografische Veränderungen, sich wandelnde gesellschaftliche Bedürfnisse). Es ist daher unumgänglich, dass die Entwicklung laufend verfolgt wird und dass auf Veränderungen zeitgerecht reagiert werden kann. Der Richtplan soll entsprechend eine Flexibilität aufweisen.

Am 23. April 2014 hat die Regierung ausserdem festgelegt, dass bis im Jahr 2030 ein Verhältnis Einwohnende zu Arbeitsplätzen von 2:1,2 angestrebt wird (heute 2:1). Damit legt sie ein grosses Gewicht auf die Entwicklung im Bereich der Arbeitsplätze und zeigt, dass Bestrebungen in diese Richtung unterstützt und gefördert werden müssen. Sowohl das Bevölkerungs- als auch das Arbeitsplatzwachstum sollen möglichst über das Instrument der Innenverdichtung aufgenommen werden.

### **3.2.5 Weiteres Vorgehen**

Auf der Basis der Entscheide der Regierung und unter Berücksichtigung der Anliegen der Gemeinden und Regionen wurde ein Berechnungsmodell für die Dimensionierung des Siedlungsgebiets entwickelt. Der Vorschlag des Siedlungsgebiets für jede einzelne Gemeinde wurde in bilateralen Gemeindegesprächen vorgestellt und diskutiert. Abschnitt 5 stellt die Erkenntnisse aus den Gesprächen vor.

Im Rahmen von regionalen Foren werden diese Erkenntnisse im Januar und Februar 2015 zur Diskussion gestellt. Der überarbeitete kantonale Richtplan, Teilgebiet Siedlung, soll nach Fertigstellung für ein halbes Jahr in die öffentliche Vernehmlassung geschickt werden. Damit haben die Öffentlichkeit, alle Parteien und Verbände, die Gemeinden, Regionen, Nachbarländer und Nachbarkantone, aber auch der Bund Gelegenheit zur Stellungnahme.

## **4 Modell für die Dimensionierung des Siedlungsgebiets**

Bei der Dimensionierung des Siedlungsgebiets muss unterschieden werden zwischen Gebieten für Wohn- und Mischnutzungen und Gebieten für reine Arbeitsnutzung. Während sich der Bedarf an Wohn-, Misch- und Kernzonen in den einzelnen Gemeinden und Regionen berechnen lässt, kann der Bedarf an Arbeitszonen nicht quantitativ erfasst werden. Voraussagen über den künftigen Flächenbedarf neuer und bestehender Unternehmen sind schwierig, je nach Unternehmenstyp werden zudem unterschiedliche Flächen benötigt.

### **4.1 Modell für die Berechnung des Bedarfs an Wohn-, Misch- und Kernzonen**

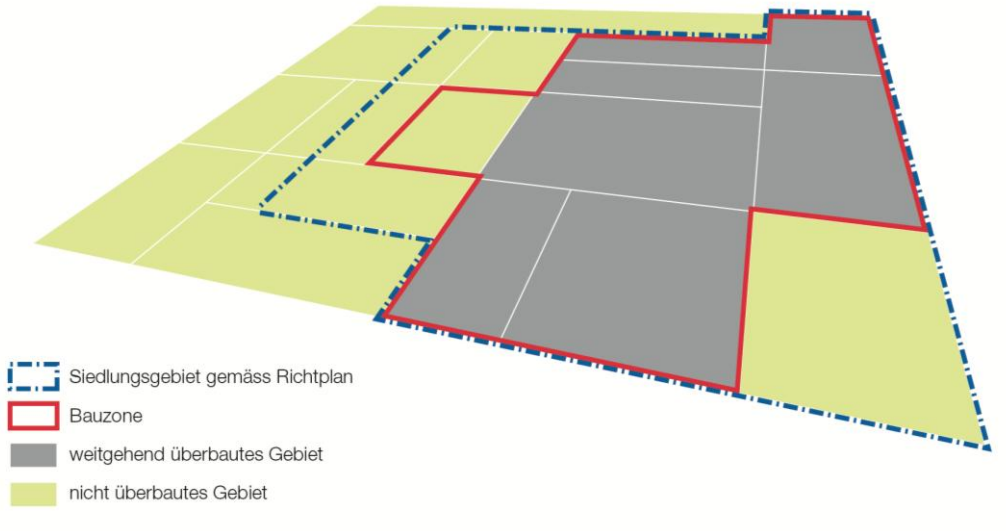
Nach den Bestimmungen des revidierten RPG müssen für die Grösse des Siedlungsgebiets und der Bauzone (Abb. 3) in den Wohn- und Mischzonen Bedarfsabschätzungen gemacht werden. Das Siedlungsgebiet soll nach dem Bedarf der nächsten rund 25 Jahre dimensioniert werden, während die Bauzone höchstens dem Bedarf der nächsten 15 Jahre entsprechen darf. Das AREG hat ein Modell<sup>7</sup> entwickelt, mit dem sich diese Bedarfsabschätzung vornehmen lässt. Damit kann auch beurteilt werden, ob die heutige Fläche der Bauzonen für den berechneten Bedarf genügt, zu klein oder zu gross ist.

---

<sup>7</sup> Die Ausführungen in diesem Abschnitt beschreiben den heutigen Stand des Modells. Geringfügige Veränderungen bleiben ausdrücklich vorbehalten.

### Siedlungsgebiet, Bauzondimensionierung und Bauzonenfestlegung

Wie gross die Fläche der Bauzone insgesamt sein darf, wird durch die Bauzondimensionierung berechnet. Die im Raum verortete Bauzone (Zonenplan) darf höchstens diese Fläche umfassen. Neue Bauzonen dürfen nur innerhalb des Siedlungsgebiets eingerichtet werden.



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

Abb. 3: Übersicht zu den Begriffen des revidierten RPG

Die Bedarfsabschätzung im Modell basiert zunächst auf Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung. Als Grundlage liefern die Szenarien die innerhalb der nächsten 15 bzw. 25 Jahre zu erwartende Anzahl zusätzlicher Einwohner und Einwohnerinnen im Kanton St.Gallen (vgl. Abschnitt 6). Nach den Vorgaben des Raumkonzepts Kanton St.Gallen teilt das Modell den drei Raumtypen Urbane Verdichtungsräume, Landschaft mit kompakten Siedlungen sowie Kultur- und Agrarlandschaft bestimmte Anteile an diesem Zuwachs zu. Unter Berücksichtigung der heutigen Einwohnerzahl und einer regionalen Gewichtung berechnet das Modell dann für jede Gemeinde den zu erwartenden Einwohnerzuwachs.

Für die Bestimmung des Siedlungsgebiets geht das Modell von einem Bevölkerungszuwachs von 50'000 Personen bis in 25 Jahren aus. Dies entspricht dem Szenario der Fachstelle für Statistik, plus einer Aufrundung (Szenario «FfS aufrundet»), und fusst auf dem Entscheid der Regierung, der eine Zunahme um 40'000 Personen bis ins Jahr 2030 sieht. Das Szenario beschreibt eine Entwicklung zwischen den Szenarien «hoch» und «mittel» des BFS.

Dem Zuwachs wird die vorhandene Kapazität in der heutigen Bauzone gegenübergestellt. Die Kapazität errechnet sich aus dem Fassungsvermögen in der bislang unbebauten Zone sowie einer pauschal gerechneten zusätzlichen Kapazität im bereits bebauten Gebiet. Als Grundlage für die Berechnung des Fassungsvermögens werden die im Winter 2013/14 erhobenen Daten aus der Flächenpotenzialanalyse hinzugezogen (Raum<sup>+</sup>). Bei dieser Methode wird in Gesprächen mit den Gemeinden jede einzelne unbebaute Fläche innerhalb des Baugebiets nach ihrem Potenzial für eine Überbauung beurteilt. Es entstand ein sehr aktuelles, detailreiches und differenziertes Bild des Bebauungsstands und der Gründe, warum eine Fläche nicht bebaut ist. Die Erkenntnisse dienen einerseits der Raumebeobachtung, andererseits können sie, insbesondere bei Arbeitsflächen, auch für das Standortmarketing eingesetzt werden.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Die detaillierte Auswertung der Flächenpotenzialanalyse kann dem Bericht «Raum<sup>+</sup> St.Gallen: Ergebnisbericht der Flächenpotenzialanalyse für den Kanton St.Gallen 2014» entnommen werden.  
[http://www.sg.ch/content/dam/dokument\\_library/bauen\\_raum\\_umwelt/raumentwicklung/raumebeobachtung/Bericht-Raum+\\_2014.pdf.ocFile/Bericht-Raum+\\_2014.pdf](http://www.sg.ch/content/dam/dokument_library/bauen_raum_umwelt/raumentwicklung/raumebeobachtung/Bericht-Raum+_2014.pdf.ocFile/Bericht-Raum+_2014.pdf)

Schliesslich enthält das Modell einen Spielraum, der dazu dient, einen Teil der Unwägbarkeiten (wie Abweichungen der tatsächlichen Bevölkerungsentwicklung vom Szenario oder Hindernisse bei der Innenentwicklung) aufzufangen (vgl. Abschnitt 4.1.2).

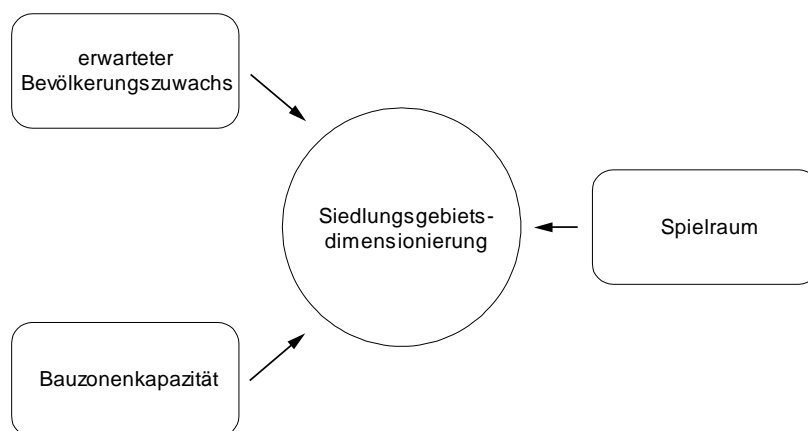


Abb. 4: Schema des Modells zur Siedlungsgebietsdimensionierung

#### 4.1.1 Fachliche Überlegungen zur Steuerung des Modells

Die Resultate des Modells lassen sich im Wesentlichen durch vier Parameter steuern: Die Wahl des Bevölkerungsszenarios, die Berücksichtigung der Raumtypen gemäss Raumkonzept Kanton St.Gallen, die regionale Gewichtung sowie die Anrechnung der Verdichtungsmöglichkeiten im bereits überbauten Gebiet. Eine weitere Steuerungsmöglichkeit besteht über den Spielraum.

Nachstehende Tabelle zeigt die vier Parameter sowie die vorgeschlagene und den Gemeindegesprächen zugrunde liegende Ausprägung. In Ergänzung dazu kann auch der Spielraum unterschiedlich weit gefasst werden.

| Parameter            | Grundlage Gemeindegespräche   | Begründung für die Wahl   |
|----------------------|---|---|
| Bevölkerungsszenario | Szenario «FfS aufgerundet»:<br>+ 40'000 Einwohner bis ins Jahr 2030<br>+ 50'000 Einwohner bis ins Jahr 2040 | Dieses Szenario entspricht dem Szenario der FfS, plus einer Auf-rundung. Es wird als realitätsnah beurteilt und stellt sicher, dass die bestehenden Infrastrukturen optimal ausgenützt werden und keine weiteren Überkapazitäten entstehen. Zudem ist damit ein hohes Mass an Flexibilität möglich: Eine Anpassung zu einem späteren Zeitpunkt, wenn die Entwicklung anders eingeschätzt wird, ist einfacher, als wenn ein Szenario mit einem höheren Bevölkerungswachstum gewählt würde. Da mit der Wahl dieses Szenarios keine überdimensionierten Bauzonen entstehen, ist davon auszugehen, dass einerseits der Bundesrat diese Wahl genehmigt und andererseits der Kanton nicht übermässig zersiedelt wird. |

| Parameter   | Grundlage Gemeindegespräche  | Begründung für die Wahl  |
|---|--|--|
| Aufteilung des Zuwachses auf die Raumtypen (Raumkonzept Kanton St.Gallen) | 65 % Urbane Verdichtungsräume<br>33 % Landschaft mit kompakten Siedlungen<br>2 % Kultur- und Agrarlandschaft     | Gemäss Raumkonzept soll der Grossteil des Einwohnerzuwachses in die urbanen Verdichtungsräume gelenkt werden. Dort ist einerseits das Verdichtungspotenzial am grössten und andererseits findet so die Entwicklung dort statt, wo bereits eine gute Infrastruktur vorhanden ist.                         |
| Regionale Gewichtung  | Rheintal 1.2<br>Wil 1.3<br>Sarganserland-Werdenberg 1.2<br>St.Gallen 1.2<br>Toggenburg 0.2<br>ZürichseeLinth 1.3 | Die Werte basieren auf der regional unterschiedlichen demografischen Ausgangslage und auf der jeweiligen wirtschaftlichen Dynamik.   |
| Pauschal gerechnete zusätzliche Kapazität im bereits bebauten Gebiet      | 3 % für alle Raumtypen innerhalb von 25 Jahren   | Ein kleiner Teil der zusätzlichen Bevölkerung kann über innere Verdichtung im bereits bebauten Gebiet aufgenommen werden. Würde ein Szenario mit einem höheren Bevölkerungswachstum gewählt, ist anzunehmen, dass auch ein grösserer Anteil über Verdichtung im bebauten Gebiet aufgenommen werden kann. |

Tab. 2: Parameter des Modells zur Siedlungsgebietsdimensionierung

#### 4.1.2 Spielraum als Ausgangslage für die Gemeindegespräche

Im Bewusstsein, dass das Modell nicht alle Unsicherheiten und spezifischen Gegebenheiten einzelner Gemeinden berücksichtigen kann, wurde für die Bestimmung des Siedlungsgebiets (25-Jahres-Horizont) ein Spielraum eingebaut. Dieser deckt beispielsweise auch Hindernisse bei der Innenentwicklung ab. Der Spielraum kann als einfache Stellschraube verändert werden, wenn die Grösse des Siedlungsgebiets enger oder weiter gefasst werden soll. Die Regeln könnten damit gelockert werden, ohne dass das Modell selber angepasst werden müsste oder die anderen Faktoren verändert werden.

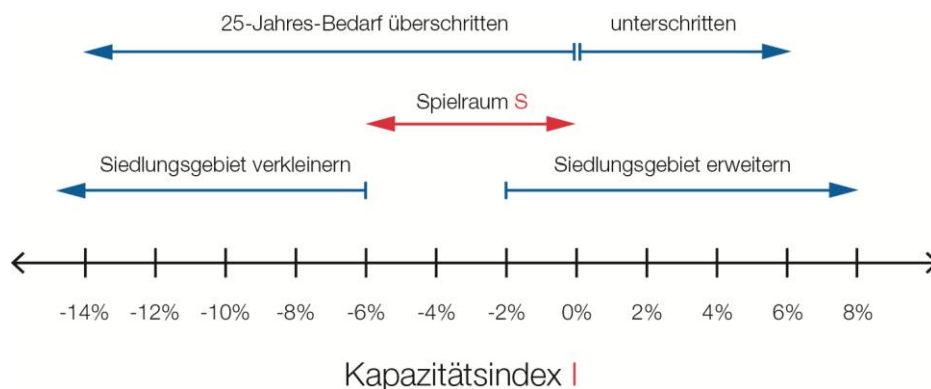


Abb. 5: Darstellung des Spielraums

Kapazitätsindex I: Bei einem Kapazitätsindex von 0 Prozent entspricht die vorhandene unbebaute Bauzone in einer Gemeinde dem voraussichtlichen Bedarf von 25 Jahren. Ist der Wert im Minusbereich, bestehen zu grosse Flächenkapazitäten. Im positiven Bereich bedeutet dies, dass das Siedlungsgebiet um zusätzliche Flächen vergrössert werden sollte, um den Bedarf für 25 Jahre zu decken.

Dieser hier gewählte Spielraum besagt nun, dass auch Gemeinden mit einem Kapazitätsindex von bis zu -2 Prozent noch zusätzliches Siedlungsgebiet ausscheiden können und dass Gemeinden erst unter -6 Prozent auszuzonen müssen. Bei Gemeinden, die einen Index zwischen -6 Prozent und -2 Prozent aufweisen, soll die heutige Bauzone dem Siedlungsgebiet für die nächsten 25 Jahre entsprechen. Dieser Spielraum wurde für die Gemeindegespräche gewählt und kann, falls er sich in der Anwendung als ungeeignet erweist, angepasst werden.

## 4.2 Arbeitsplatzgebiete

Der künftige Bedarf an Arbeitsplatzgebieten kann im Gegensatz zu den Wohngebieten nicht quantitativ berechnet werden. Der Bund verlangt in Art. 30a Abs. 2 der Raumplanungsverordnung (SR 700.1; abgekürzt RPV), dass auf qualitative Kriterien abgestützt wird, wenn es darum geht, Arbeitsplatzgebiete auszuschneiden. Ein Bedarf muss mittels einer Arbeitsplatzzonenbewirtschaftung begründet werden können. Diese Bewirtschaftung schafft regionale Übersichten, steuert aktiv die Nutzung der Flächen und stellt sicher, dass die für die Wirtschaft benötigten Flächen zur Verfügung stehen.

Im Rahmen der Gesamtüberarbeitung des kantonalen Richtplans werden in Zusammenarbeit mit dem Amt für Wirtschaft und Arbeit sowie mit Gemeinden und Regionen für Einzelvorhaben mit volkswirtschaftlicher Bedeutung sogenannte «Strategische Arbeitsplatzstandorte» im Richtplan bezeichnet. Sie sind reserviert für Betriebe mit einer grösseren Anzahl von Arbeitsplätzen und einem überdurchschnittlichen Wertschöpfungspotenzial. Die Gebiete werden im kantonalen Richtplan als Siedlungsgebiet für Arbeitsgebiete von kantonalem Interesse bezeichnet.

Arbeitsplatzgebiete von regionalem oder kommunalem Interesse werden im Richtplan nicht spezifisch ausgewiesen, aber sie werden ins Siedlungsgebiet integriert. So kann die Flexibilität bei der kommunalen Planung für die Zuordnung von Wohn- und Arbeitszonen gewährleistet werden. Wenn ein konkreter Bedarf für eine lokale Erweiterung besteht und im bereits eingezonten Gebiet keine passenden Flächen mehr zur Verfügung stehen, soll eine Einzonung rasch erfolgen können.

## 5 Erkenntnisse aus den Gemeindegesprächen

Von Oktober bis Dezember 2014 hat das AREG mit allen St.Galler Gemeinden bilaterale Gespräche zu ihren Entwicklungsvorstellungen innerhalb der nächsten 25 Jahre (Richtplanhorizont) geführt. Dabei wurden die Modellberechnungen zur Dimensionierung des Siedlungsgebiets je Gemeinde vorgestellt (entsprechend den Parametern aus Abschnitt 4.1.1) und mit den Entwicklungsvorstellungen der Gemeinden und Regionen gespiegelt.

Diese Gemeindegespräche haben wertvolle Erkenntnisse zum Modell geliefert. Das Wissen und die Erfahrungen der Gemeinden haben aber auch gezeigt, wo Lücken vorhanden sind oder wo die Anwendung des Modells zu unerwünschten Effekten führt. Das AREG beabsichtigt deshalb, ergänzend zum Modell Folgendes in den Richtplan aufzunehmen:

- Anpassungen des Siedlungsgebiets für raumplanerisch sinnvolle Projekte müssen möglich sein:
  - Dies ist insbesondere in Bahnhofgebieten zu ermöglichen, da die Ausnutzung der guten Standortgunst gefördert werden soll.

- Auch die Bebauung von nicht eingezontem Land, das aber innerhalb des weitgehend überbauten Gebiets liegt, soll ohne die strikte Berücksichtigung des Modells möglich sein. Die Ausnützung dieser Potenziale führt nicht zu einer Zersiedelung.
  - Die Umnutzung von Industriebrachen an geeigneten Lagen soll unabhängig von den Kapazitätsberechnungen des Modells ermöglicht werden. Das entspricht den Zielen der inneren Verdichtung, sofern Arbeitsplatzgebiete dadurch nicht unerwünscht an den Rand der Siedlungen gedrängt werden.
- Arrondierungen müssen im Rahmen der Ortsplanung möglich bleiben.
  - Einige Gemeinden haben noch sehr grosse Kapazitäten im bestehenden Baugebiet und gemäss Prognosen wenig Bevölkerungswachstum in der Zukunft. Gemäss Gesetz sind sie zu Auszonungen verpflichtet. Raumplanerisch sinnvolle Lösungen von Verschiebungen von Bauzonen sollen trotzdem möglich sein, damit die Gemeinden handlungsfähig bleiben können.
  - Gemeinden mit einem Anteil an Zweitwohnungen von mehr als 20 Prozent und Tourismusgemeinden können mit dem Modell nicht ausreichend erfasst werden. Für diese Gemeinden werden individuelle Lösungen zu entwickeln sein.
  - Anpassungen des Siedlungsgebietes für konkrete Vorhaben in Arbeitsgebieten sind bis zu 2'500 m<sup>2</sup> Fläche auch ausserhalb der regelmässigen Richtplananpassungen möglich.
  - Die Wahl des Spielraums hat sich als zweckmässig erwiesen. Das AREG erachtet es als sinnvoll, dass wenn das Siedlungsgebiet grösser bemessen werden soll, der Spielraum verändert wird und nicht ein anderes Bevölkerungsszenario verwendet wird. Die Anpassung des Spielraums ist flexibler. Die Anpassung des Szenarios hingegen birgt die Gefahr, dass dadurch auch andere Politikbereiche ihre Strategien anpassen müssen (Schulraumplanung, Verkehrserschliessung, Infrastruktur usw.).

Gespräche mit dem Bund haben gezeigt, dass die Formulierung dieser Ergänzungen im Richtplan als genehmigungsfähig erachtet wird. Die Ergänzungen entsprechen dem RPG, da sie einen Beitrag zur Verdichtung leisten und damit den haushälterischen Umgang mit dem Boden fördern.

Das AREG zieht aus den Gemeindegesprächen das Fazit, dass sich das Modell grundsätzlich als Mittel zur Dimensionierung des Siedlungsgebiets bewährt hat. Die Flächenberechnungen erwiesen sich als taugliche Orientierungsgrössen. Ausserdem stellen das Modell und die Ergänzungen sicher, dass – unter der Berücksichtigung ihrer Vielfalt und Unterschiedlichkeit – alle Gemeinden und Regionen gleich behandelt werden.

## 6 Szenarien der Bevölkerungsentwicklung

Das RPG verlangt eine Abschätzung des künftigen Bedarfs an Bauzonen. Zu ermitteln ist die in 15 bzw. 25 Jahren zu erwartende Bevölkerungszahl des Kantons. Das Bundesamt für Statistik (BFS) erstellt alle fünf Jahre eine Reihe solcher Vorhersagen. Allerdings bezeichnet das BFS sie nicht als Prognosen, sondern als Szenarien, da für unterschiedliche Annahmen über die künftige Demografie jeweils eine Vorhersage errechnet wird.

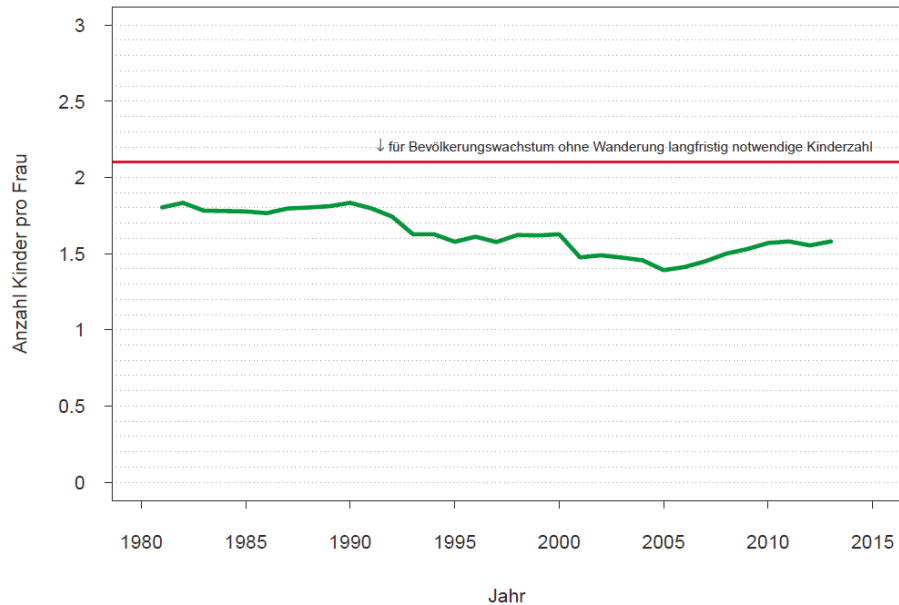
Um so ein Bevölkerungsszenario zu erstellen, sind grundsätzlich Zahlen zu den zwei Treibern der Bevölkerungsentwicklung erforderlich: natürliche Bevölkerungsbewegung und Migration.

### 6.1 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 zugrunde liegenden Faktoren nur über längere Zeiträume ändern. So liegt die durchschnittliche Anzahl Kinder je Frau im gebärfähigen Alter im Kanton St.Gallen seit mehreren Jahrzehnten deutlich unter zwei Kindern (Grafik 1). Dieser Wert ist eine Folge verschiedener gesellschaftlicher Entwicklungen und dürfte sich auch in den nächsten Jahren kaum verändern.

## Zusammengefasste Geburtenziffer

Kanton St.Gallen



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

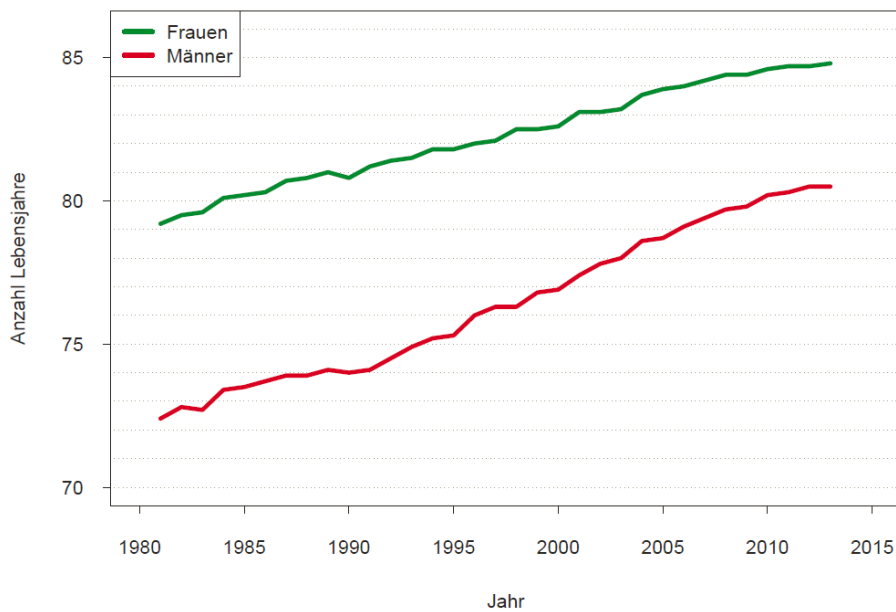
Dez. 2014

Grafik 1: 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 Jahren scheint sich die Zunahme allerdings etwas abgeschwächt zu haben (Grafik 2).

## Lebenserwartung bei Geburt

ganze Schweiz



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

Dez. 2014

Grafik 2: Lebenserwartung bei Geburt in der Schweiz

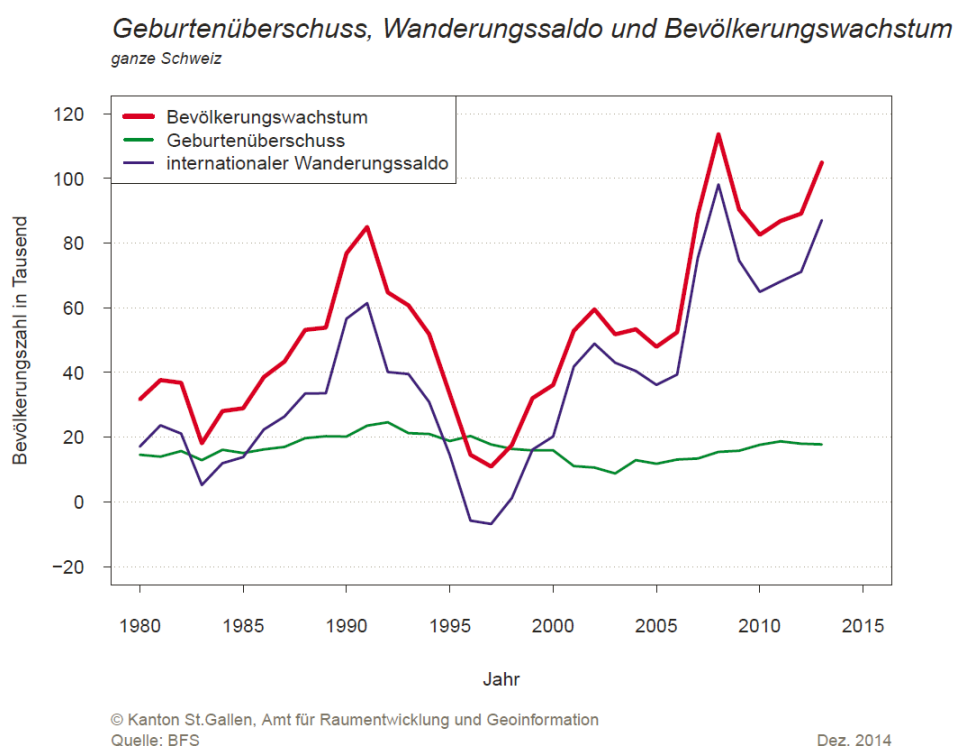


## 6.2 Migration

Die zweite Komponente der Bevölkerungsentwicklung, nämlich die Migration, vorherzusagen, ist kaum möglich. Hier spielen unterschiedliche, auch kurzfristig veränderbare Faktoren mit: Wirtschaftliche Situation, politische Entscheidungen, Konflikte oder Naturkatastrophen weltweit können die Migration beeinflussen (Grafik 3). In der Regel wird zur Erarbeitung der Szenarien deshalb auf mittlere Werte gesetzt.

## 6.3 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 (Grafik 3).



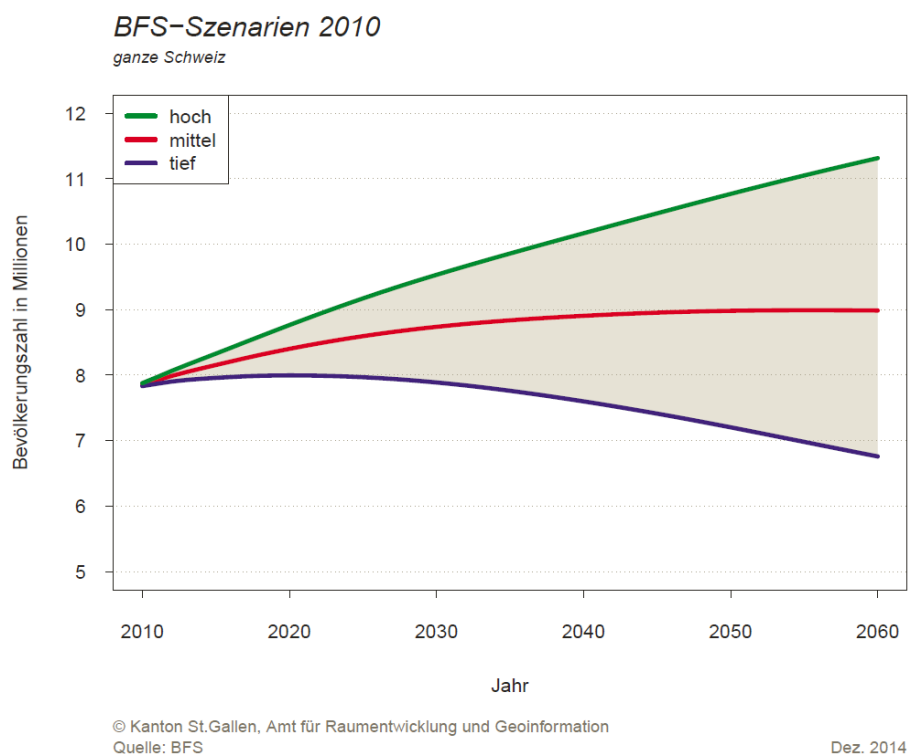
Grafik 3: Geburtenüberschuss, Wanderungssaldo und Bevölkerungswachstum in der Schweiz

## 6.4 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 je Frau, kaum Einwanderung. Genau gegenteilig verhält es sich beim Szenario «hoch», während das Szenario «mittel» die bisherigen Trends fortschreibt (vgl. nachstehende Tabelle 3). 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. Die tatsächliche Bevölkerungsentwicklung wird sich irgendwo im Bereich zwischen dem tiefen und dem hohen Szenario abspielen (Grafik 4).

| gerechnet bis 2060              | BFS Szenario<br>«tief» | BFS Szenario<br>«mittel»               | BFS Szenario<br>«hoch»  |
|---------------------------------|------------------------|--|---|
| Anzahl Kinder je 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)     | sinkt rasch auf 0      | stabilisiert sich bis 2'030 bei 22'500 | steigt zunächst auf 64'000, stabilisiert sich dann bei 45'000 |

Tab. 3: Annahmen der Szenarien des BFS



Grafik 4: Szenarien des BFS zur Bevölkerungsentwicklung in der Schweiz

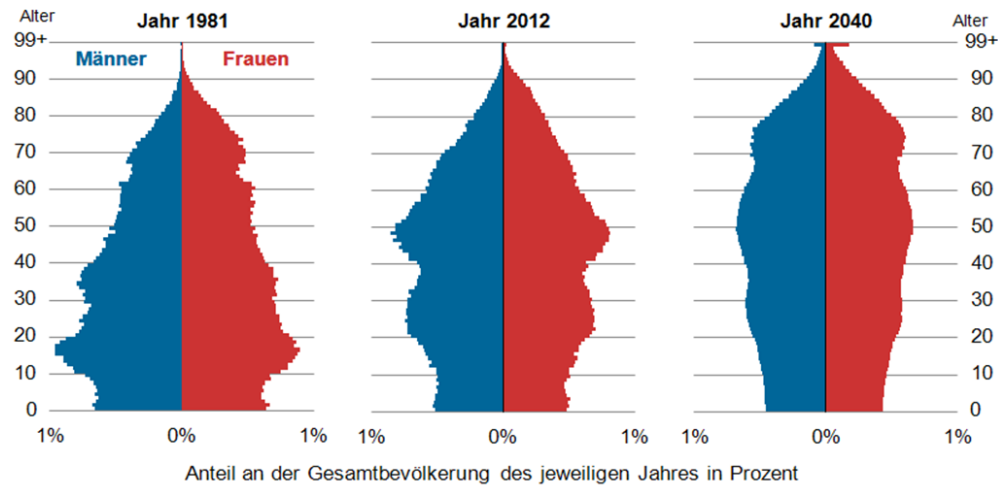
**6.5 Demografischer Wandel: Wachstum nur noch durch Zuwanderung**  
Allen drei Szenarien gemein ist ein Abflachen des jährlichen Bevölkerungswachstums<sup>9</sup>. Das ist auf den so genannten demografischen Wandel zurückzuführen – die Verlagerung des Schweregewichts der Bevölkerung in Richtung ältere Menschen (Grafik 5). Während die Lebenserwartung in Zukunft nicht mehr unaufhaltsam steigen dürfte, wird die Anzahl Kinder je 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 «tief» des BFS ist dieser Punkt im Jahr 2018 erreicht, im Szenario «mittel» im Jahr 2031 und im Szenario «hoch» ungefähr im Jahr 2065.

<sup>9</sup> Gut sichtbar ist dieser Effekt bei den Szenarien «mittel» und «tief», während er beim Szenario «hoch» erst einige Jahre später eintritt.

## 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

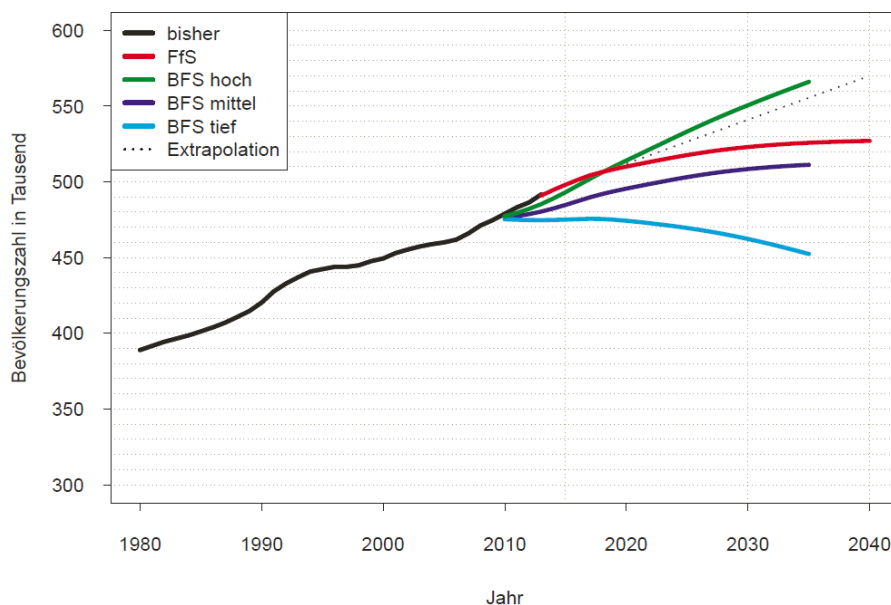
Grafik 5: Vergleich der Altersstrukturen des Kantons St.Gallen 1981-2040

## 6.6 Das kantonale Szenario der Fachstelle für Statistik

Die Fachstelle für Statistik des Kantons St.Gallen (FfS) berechnet jedes Jahr basierend auf dem Szenario «mittel» des BFS ein eigenes Bevölkerungsszenario. Im Vergleich zum BFS-Szenario 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. Grafik 6 zeigt die drei Szenarien des BFS für den Kanton St.Gallen zusammen mit dem Szenario der FfS sowie der bisherigen Bevölkerungsentwicklung seit 1980.

### Bisherige Bevölkerungsentwicklung und Szenarien

Kanton St.Gallen



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

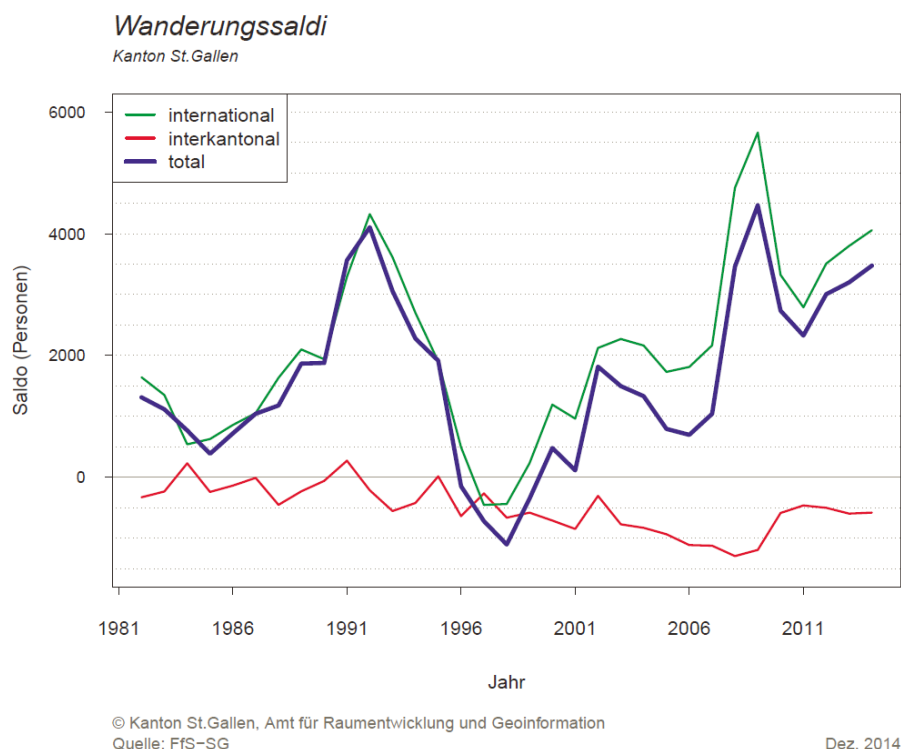
Dez. 2014

Grafik 6: Bisherige Bevölkerungsentwicklung und Szenarien Kanton St.Gallen

## 6.7 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 Zuzüger aus anderen Kantonen hierher kommen. Im Gegensatz dazu war der internationale Wanderungssaldo zuletzt positiv und auch deutlich grösser (Grafik 7).

Deutschland stellte in den letzten drei Jahren mit Abstand die grösste Gruppe an Zuwanderern in den Kanton St.Gallen, gefolgt von Österreich, Italien, Portugal und Spanien.



Grafik 7: Wanderungssaldi Kanton St.Gallen

## 6.8 Bevölkerungsentwicklung in den 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 sehr hohen 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 je Frau zur Welt als in der Schweiz, der Geburtensaldo ist deutlich negativ (Quelle: Internetseite Istat Statistik Italien).

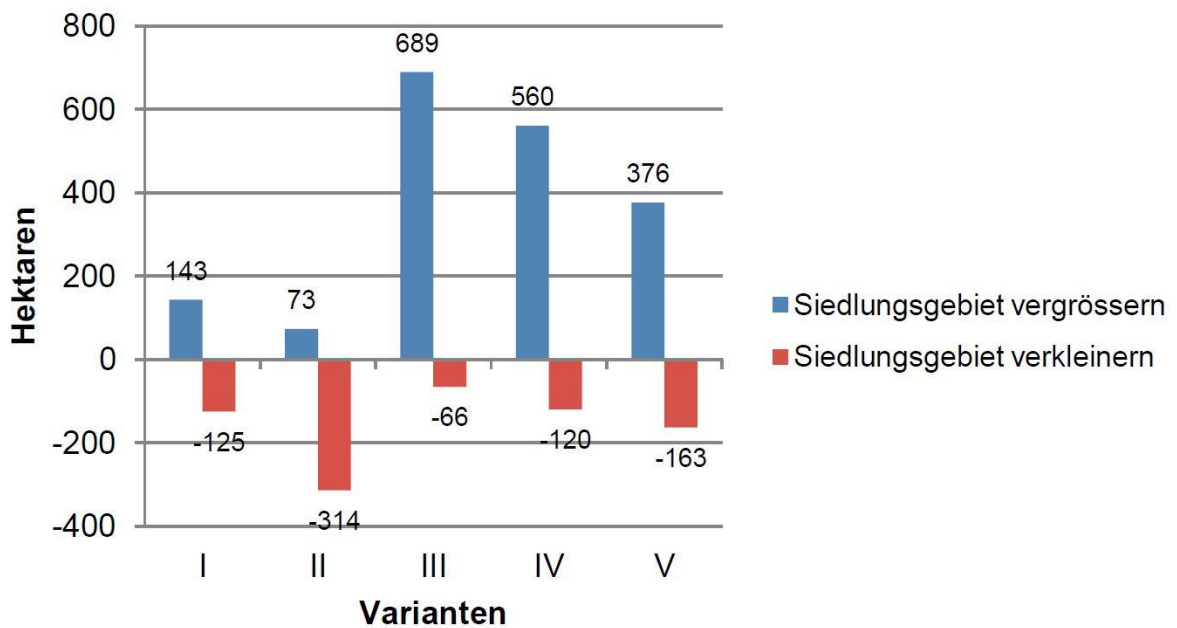
Anders präsentiert sich die Situation in Frankreich. Das Land hat europaweit eine der höchsten Fertilitätsraten (Anzahl Kinder je Frau), die zeitweise über dem Wert von zwei lag. Die natürliche Bevölkerungsbewegung war denn auch in den letzten Jahren deutlich positiv. Im Vergleich dazu fielen die Zahlen der Einwanderungen geringer aus (Quelle: Internetseite Insee – Statistisches Institut Frankreich).

## 6.9 Auswirkungen der Wahl der Parameter auf das Modell

Um die Auswirkungen der unterschiedlichen Wahl der Parameter aufzuzeigen, hat das AREG für fünf Varianten jeweils berechnet, um wie viele Hektaren das Siedlungsgebiet gesamtkantonal verändert werden könnte. Die Varianten beziehen sich einerseits auf verschiedene Bevölkerungsszenarien, andererseits auch auf unterschiedliche Spielräume. Die Variante V geht von einem grösseren Innenverdichtungsfaktor aus, da bei einem höheren Zuwachs auch höhere Verdichtungen im bereits überbauten Gebiet realisierbar sind. Da sich für jede Gemeinde die Ausgangslage wieder unterschiedlich präsentiert, gibt es sowohl Gemeinden, die das Siedlungsgebiet verkleinern müssen, als auch 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 4). Die Gespräche mit den Gemeinden haben auf der Basis der Variante I stattgefunden.

| Variante   | Flächensummen Siedlungsgebiet               | Anzahl Gemeinden und Auswirkungen auf das Siedlungsgebiet |
|--|---|---|
| I Szenario «FfS aufgerundet»,<br>zusätzliche Kapazität im bebauten Gebiet: 3 %,<br>mit Spielraum   | + 143 ha (zusätzlich)<br>- 125 ha (weniger) | 31 vergrössern<br>17 neutral<br>29 verkleinern            |
| II Szenario «FfS aufgerundet»,<br>zusätzliche Kapazität im bebauten Gebiet: 3 %,<br>ohne Spielraum | + 73 ha (zusätzlich)<br>- 314 ha (weniger)  | 23 vergrössern<br>0 neutral<br>54 verkleinern             |
| III Szenario «BFS hoch»,<br>zusätzliche Kapazität im bebauten Gebiet: 3 %,<br>mit Spielraum        | + 689 ha (zusätzlich)<br>- 66 ha (weniger)  | 59 vergrössern<br>6 neutral<br>12 verkleinern             |
| IV Szenario «BFS hoch»,<br>zusätzliche Kapazität im bebauten Gebiet: 3 %,<br>ohne Spielraum        | + 560 ha (zusätzlich)<br>- 120 ha (weniger) | 57 vergrössern<br>0 neutral<br>20 verkleinern             |
| V Szenario «BFS hoch»,<br>zusätzliche Kapazität im bebauten Gebiet: 6 %,<br>ohne Spielraum         | + 376 ha (zusätzlich)<br>- 163 ha (weniger) | 51 vergrössern<br>0 neutral<br>26 verkleinern             |

Tab. 4: Ergebnisübersicht des Modells Siedlungsgebietsdimensionierung



Grafik 8: Vergleich der Varianten für die Berechnung des Siedlungsgebiets

Der Vergleich zeigt, dass bei den verschiedenen Varianten vor allem die Summen jener Flächen variieren, um die das Siedlungsgebiet vergrössert werden kann. Die Auswirkungen auf die Summen der Flächen, die ausgezont werden müssen, sind weit weniger stark.

Das AREG weist darauf hin, dass gemäss jetzigem Stand insbesondere die Variante III vom Bund stark kritisiert würde und eine Genehmigung fraglich ist, da hier sowohl das hohe Szenario als auch ein Spielraum gewährt werden. Bei der Wahl des hohen Szenarios ist davon auszugehen, dass auch höhere Verdichtungen im bereits bebauten Gebiet realisierbar sind. Dieser Annahme wird die Variante V gerecht.

## 7 Umsetzung des Raumplanungsgesetzes in anderen Kantonen

### 7.1 Wahl des Szenarios zur Bevölkerungsentwicklung in den Nachbarkantonen und Auswirkungen auf den Kanton St.Gallen

In den Gemeindegesprächen ist von Gemeinden, die im Einflussbereich der Nachbarkantone liegen, die Befürchtung geäussert worden, dass durch die Wahl des Szenarios «FfS aufgerundet» die St.Galler Gemeinden benachteiligt werden.

Grundsätzlich sind alle Nachbarkantone an der Erarbeitung der Umsetzung des RPG. Im Laufe der Arbeiten können sich die Vorgaben ändern. Die nachfolgenden Ausführungen sind eine erste Abschätzung aus heutiger Sicht.

Grenzüberschreitend steht das AREG in ständigem Kontakt mit den zuständigen Ämtern der Nachbarkantone. Die Notwendigkeit der Abstimmung im gegenseitigen Einflussbereich ist erkannt und wird, wenn einmal die Arbeiten weit genug fortgeschritten sind, vorgenommen.

Die Situation mit Blick auf den Kanton Graubünden wurde in den Gemeindegesprächen kontrovers beurteilt. Einerseits wurde auf das hohe Szenario hingewiesen, das der Nachbarkanton gewählt hat. Andererseits forderte eine Gemeinde für sich zusätzliche Flächen, weil im Einflussbereich zu St.Gallen in Graubünden keine Flächen mehr verfügbar seien. Die Lage lässt sich nicht abschlies-

send beurteilen, da aufgrund der Bedeutung des Umgangs mit den «Abwanderungsgebieten» die internen Diskussionen im Kanton Graubünden noch laufen.

Im Einflussbereich zu den Kantonen Zürich und Schwyz muss eher darauf geachtet werden, dass der Siedlungsdruck, der durch die Fokussierung auf die Innenentwicklung im Kanton Zürich entsteht, intelligent aufgefangen werden kann, ohne die Zersiedlung zu fördern. Für einen Teil der Gemeinden greift hier das Agglomerationsprogramm Obersee.

Der Kanton Thurgau wird bis auf Weiteres mit einem Szenario «hoch» rechnen, weil das Bevölkerungswachstum in den letzten zehn Jahren massiv stärker als im Kanton St.Gallen war. Der Kanton Thurgau weist im Gegensatz zum Kanton St.Gallen einen interkantonalen Wanderungsgewinn und eine noch viel stärkere internationale Zuwanderung auf.

Durch die beiden Agglomerationsprogramme St.Gallen / Arbon-Rorschach und Wil sind die Entwicklungsmöglichkeiten der Gemeinden im Kanton St.Gallen und im Thurgau aber aufeinander abgestimmt. Die Gemeinden ausserhalb der Agglomerationsperimeter bedürfen der Aufmerksamkeit beider Kantone.

Im Moment sehen die beiden Kantone Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden auch ein Szenario vor, das dem Szenario «FfS aufgerundet» entspricht (Szenario «mittel<sup>+</sup>»).

Als Fazit kann festgehalten werden, dass zurzeit bei einer Wahl des Szenarios «FfS aufgerundet» nicht von einer Benachteiligung der St.Galler Gemeinden gegenüber ihren Nachbarn gesprochen werden kann, dass die Fragestellung der Abstimmung mit den Nachbarkantonen erkannt ist und aktiv vom AREG bearbeitet wird und dass allenfalls nötige Korrekturen vier Jahre nach Erlass des Richtplans vorgenommen werden können, ohne Schaden für die Gemeinden.

## 7.2 Betrachtungen über den Raum Ostschweiz hinaus

Auch hier gilt, dass die Arbeiten laufen. Im Kanton Zug ist das Baugebiet definitiv festgelegt. Entwicklung findet nur noch innerhalb der bestehenden Bauzonen statt. Der Kanton Luzern wendet auch das Szenario «mittel» an und hält das Siedlungsgebiet eng.

## 8 Weiteres Vorgehen

Als nächster Schritt werden die Erkenntnisse aus den Gemeindeggesprächen in regionalen Foren den Gemeinden präsentiert. Den Gemeinden wird ein Vorschlag des Siedlungsgebiets, d.h. der entsprechenden Richtplankarte, unterbreitet. Der überarbeitete kantonale Richtplan, Teilgebiet Siedlung, soll nach Fertigstellung für ein halbes Jahr in die öffentliche Vernehmlassung geschickt werden. Damit haben die Öffentlichkeit, alle Parteien und Verbände, die Gemeinden, Regionen, Nachbarländer und Nachbarkantone, aber auch der Bund ausreichend Gelegenheit zur Stellungnahme.

Im Anschluss an die Vernehmlassung und eine allfälligen Überarbeitung des Richtplanentwurfs wird der Richtplan dem Bundesrat zur Genehmigung vorgelegt.

Der Kanton St.Gallen hat die Aufgabe, im Vierjahresrhythmus dem Bund über den Stand der Richtplanung zu berichten. Die Gelegenheit wird benutzt, um gleichzeitig Bilanz zu ziehen, ob das Modell zur Berechnung des Siedlungsgebiets tauglich ist und zu den gewünschten Effekten führt oder ob beispielsweise der Spielraum geändert werden muss. Die Grundannahmen werden zu diesem Zeitpunkt ebenfalls überprüft.

## **9 Vorbehalt**

Die verbindliche Festlegung der Entwicklungsziele und Entwicklungsstrategien sowie der erwarteten Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung durch den Kantonsrat bedingt, dass der VII. Nachtrag zum Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (22.15.01) rechtsgültig wird. Daher steht der entsprechende Kantonsratsbeschluss unter dem Vorbehalt der Rechtsgültigkeit des entsprechenden Nachtrags zum Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht. Dieser Vorbehalt ermöglicht eine gleichzeitige Beratung der Vorlage zum VII. Nachtrag zum Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht sowie der Umsetzung dieser Vorlage durch den hier vorgelegten Beschluss des Kantonsrates über die erwartete Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung.

## **10 Antrag**

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den Kantonsratsbeschluss über die Entwicklungsziele und Entwicklungsstrategien der Raumplanung sowie die Festlegung der erwarteten Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung einzutreten.

Im Namen der Regierung

Heidi Hanselmann  
Präsidentin

Canisius Braun  
Staatssekretär



## Kantonsratsbeschluss über die Entwicklungsziele und Entwicklungsstrategien der Raumplanung sowie die Festlegung der erwarteten Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung

Entwurf der Regierung vom 20. Januar 2015

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 20. Januar 2015<sup>10</sup> Kenntnis genommen und

erlässt

gestützt auf Art. 43 Abs. 2 Bst. a des Gesetzes über die Raumplanung das öffentliche Baurecht vom 6. Juni 1972<sup>11</sup>

als Beschluss:<sup>12</sup>

### Ziff. 1

Der kantonale Richtplan basiert auf folgenden Entwicklungszielen und Entwicklungsstrategien<sup>13</sup>:

- a) Der Kanton St.Gallen verstärkt die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und nimmt damit seine Rolle in der Ostschweiz aktiv wahr;
- b) Der Kanton St.Gallen entwickelt die Siedlungen innerhalb der bestehenden Siedlungsgrenzen und in ausgewählten Entwicklungsschwerpunkten;
- c) Der Kanton St.Gallen ist als Wohnstandort für Stadt- und Landbevölkerung attraktiv und positioniert sich mit geeigneten Flächenangeboten als wettbewerbsfähiger Wirtschaftsstandort;
- d) Der Kanton St.Gallen bewahrt und fördert die Qualität von Natur- und Kulturlandschaften sowie deren verbesserte Vernetzung;
- e) Der Kanton St.Gallen richtet das Verkehrsangebot auf eine konzentrierte Siedlungsentwicklung aus. Dabei bildet das Bahnangebot das Rückgrat der Siedlungsentwicklung;
- f) 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.

### Ziff. 2

Der kantonale Richtplan basiert auf:

- a) einer erwarteten Bevölkerungsentwicklung, wonach die Bevölkerung bis ins Jahr 2030 um 40'000 Personen und bis ins Jahr 2040 um 50'000 Personen gegenüber dem im Jahr 2013 erreichten Stand von 488'000 Personen zunimmt;
- b) einer erwarteten Arbeitsplatzentwicklung, wonach das Verhältnis zwischen der Zahl der Einwohnenden und der Zahl der Arbeitsplätze 2 zu 1,2 beträgt.

---

<sup>10</sup> ABI 2015, ●●

<sup>11</sup> sGS 731.1.

<sup>12</sup> Vom Kantonsrat erlassen am ●●; in Vollzug ab ●●.

<sup>13</sup> Die Entwicklungsziele und Entwicklungsstrategien der Raumplanung entsprechen den Leitsätzen des Raumkonzepts des Kantons St.Gallen vom 13. August 2013.

*Ziff. 3*

Die Rechtsgültigkeit dieses Erlasses setzt die Rechtsgültigkeit des VII. Nachtrags zum Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht nach Art. 28 des Gesetzes über Referendum und Initiative vom 27. November 1967<sup>14</sup> voraus.

*Ziff. 4*

Dieser Erlass wird ab Rechtsgültigkeit angewendet.

---

<sup>14</sup> sGS 125.1.