

raum + st.gallen

Ergebnisbericht der
Flächenpotenzialanalyse
für den Kanton St.Gallen 2011

In Kooperation mit:

ETH
Eidgenössische Technische Hochschule Zürich
Swiss Federal Institute of Technology Zurich

IRL – Institut für Raum- und
Landschaftsentwicklung
Professur für Raumentwicklung

Herausgeber

Kanton St.Gallen
Amt für Wirtschaft (AfW)
Davidstrasse 35
9001 St.Gallen
www.standort.sg.ch

Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG)
Lämmlibrunnenstrasse 54
9001 St.Gallen
www.areg.sg.ch

Bearbeitung Kapitel 1 bis 4

ETH Zürich
Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung (IRL)
Professur für Raumentwicklung
Wolfgang-Pauli-Str. 15
8093 Zürich
Leitung: Prof. Dr. Bernd Scholl

Dr. Hany Elgendy
Rebecca Körnig-Pich
Karin Widler

Bearbeitung Kapitel 5

Projektteam Kanton St.Gallen:
Oliver Gröble, AfW
Markus Schmid, AfW
Dr. Beat Louis, AREG
Cornelia Sutter, AREG
Dr. Christian Katterfeld, AREG

Bilder

AREG

Gestaltung

Andreas Bannwart, AREG

Bezug

Der Bericht ist als PDF-Datei im Internet zugänglich unter www.areg.sg.ch.
Gedruckte Fassungen können beim Amt für Wirtschaft bestellt werden.

Copyright

Kanton St.Gallen, März 2012
Abdruck mit Quellenangabe, Belegexemplar an das Amt für Wirtschaft

Beteiligte Gemeinden

Alle Gemeinden des Kantons St.Gallen:

Altstätten | Amden | Andwil | Au | Bad Ragaz | Balgach | Benken | Berg | Berneck | Bronschhofen | Buchs | Bütschwil | Degersheim | Diepoldsau | Ebnat-Kappel | Eggersriet | Eichberg | Ernetschwil | Eschenbach | Flawil | Flums | Gaiserwald | Gams | Ganterschwil | Goldach | Goldingen | Gommiswald | Gossau | Grabs | Häggenschwil | Hemberg | Jonschwil | Kaltbrunn | Kirchberg | Krinau | Lichtensteig | Lütisburg | Marbach | Mels | Mörschwil | Mosnang | Muolen | Neckertal | Nesslau-Krummenau | Niederbüren | Nieder-

helfenschwil | Oberbüren | Oberhelfenschwil | Oberriet | Oberuzwil | Pfäfers | Quarten | Rapperswil-Jona | Rebstein | Rheineck | Rieden | Rorschach | Rorschacherberg | Rüthi | Sargans | Schänis | Schmerikon | Sennwald | Sevelen | St.Gallen | St.Gallenkappel | St.Margrethen | Stein | Steinach | Thal | Tübach | Untereggen | Uznach | Uzwil | Vilters-Wangs | Waldkirch | Walenstadt | Wartau | Wattwil | Weesen | Widnau | Wil | Wildhaus-Alt St.Johann | Wittenbach | Zuzwil

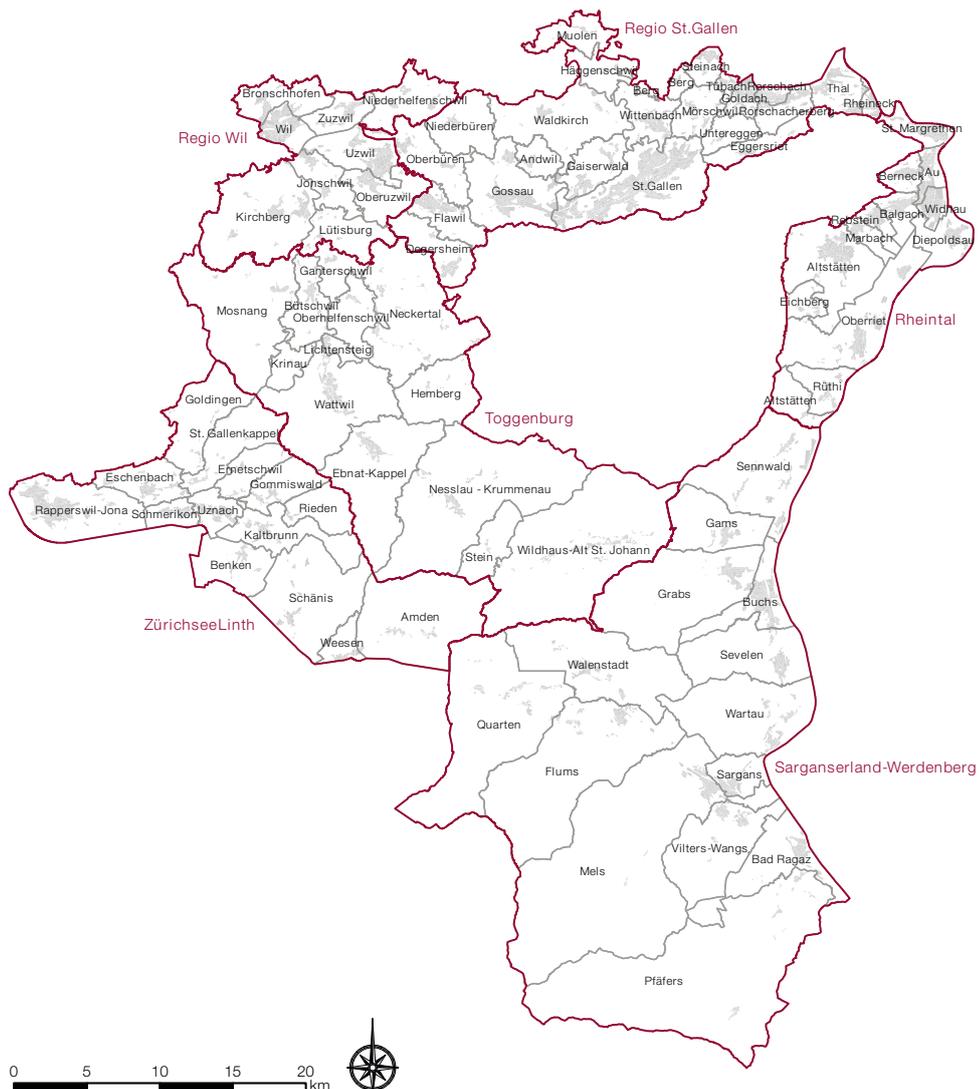


Abb. 1: Gemeinden und Regionen des Kantons St.Gallen

Die Methode Raum⁺ zur Erhebung der Siedlungsflächenpotenziale beruht auf einem kooperativen und dialogorientiertem Ansatz, der sowohl die Ortskenntnisse der lokalen Vertreter als auch den Blickwinkel von Externen nutzt, um die Siedlungsflächenreserven flächendeckend zu erfassen und deren Qualitäten zu ermitteln. Mit Hilfe einer internetbasierten Plattform wurden in den 85 Gemeinden des Kantons St.Gallen Erhebungsgespräche vor Ort durchgeführt, was zu einer einheitlichen Übersicht führte. Dies ermöglicht eine sachgerechte Lagebeurteilung der aktuellen Situation.

Die Gesamtsiedlungsreserven des Kantons betragen derzeit rund 1 660ha, verteilt auf rund 6 600 Potenziale. Dies entspricht etwa 13 % der rechtskräftigen Bauzone und einer Fläche von etwa 23 m² pro Raumnutzer (Einwohner und Beschäftigte), wobei dieser Kennwert eine grosse Spannweite (9 bis 70 m²/Raumnutzer) im interkommunalen Vergleich aufweist. Knapp die Hälfte der erhobenen Gesamtsiedlungsreserven befindet sich innerhalb des weitgehend überbauten Gebiets. Etwa drei Viertel der erhobenen Potenziale sind Baulücken, das heisst Einzelparzellen mit einer Grösse von weniger als 2 000 m², die in der Regel bereits vollständig baureif sind. Bezogen auf die erhobene Flächensumme, machen die Baulücken jedoch nur rund einen Viertel aus. Der übrige Teil der 1 660 ha verteilt sich relativ gleichmässig auf Innenentwicklungspotenziale und Aussenreserven, das heisst Flächen mit einer Grösse von mehr als 2 000 m² innerhalb beziehungsweise ausserhalb des weitgehend überbauten Gebiets.

Im Rahmen von Raum⁺ St.Gallen wurden erstmals auch Nachverdichtungspotenziale erhoben. Dabei wurde zwischen Einzelparzellen mit einer Geschossflächenreserve von über 2 000 m² und Quartieren mit einem Ausbaugrad von weniger als 50 % unterschieden. Die Erhebungen haben insgesamt gezeigt, dass in den bereits überbauten Bauzonen erhebliche Nutzungsreserven vorhanden sind und der Bestand unbedingt in zukünftige planerische Überlegungen einbezogen werden sollte.

Wird das Ergebnis der Erhebung mit dem mittleren Szenario der Bevölkerungsprognose für den Kanton verglichen, zeigt sich, dass auf den vorhandenen Siedlungsflächenreserven (ohne Nachverdichtungspotenziale) knapp das Doppelte der bis ins Jahr 2035 erwarteten zusätzlichen Einwohner Platz finden könnte. Ebenso würden die Reserven für die erwarteten zusätzlichen Einwohner und ein Wachstum der Wohnfläche pro Kopf um etwa 6 % ausreichen.

Insgesamt betrachtet ist knapp die Hälfte der erhobenen Gesamtsiedlungsreserven nicht blockiert (weder durch den Eigentümer,

noch durch einen anderen Grund wie beispielsweise Altlasten, Abstände oder die Topografie), das heisst die Gemeinden rechnen bei der Mobilisierung dieser Flächen nicht mit Hindernissen. Rund zwei Drittel der nicht blockierten Flächen sind zudem bereits baureif und somit in der Regel unmittelbar verfügbar. Etwa die Hälfte dieser nicht blockierten und baureifen Fläche (dies entspricht etwa 240 ha) befindet sich zudem innerhalb des Siedlungskörpers, wo auch die höchste Nachfrage nach Bauland besteht.

Bei der anderen Hälfte der erhobenen Gesamtsiedlungsreserve rechnen die Gemeinden bei der Mobilisierung hingegen mit Schwierigkeiten – meist aufgrund Desinteresse der Eigentümer. So ist insgesamt etwa ein Drittel der erhobenen Siedlungsflächenreserve durch das mangelnde Interesse des Eigentümers an einer Entwicklung oder Veräusserung der Fläche blockiert. Dabei ist festzustellen, dass kleinere Flächen sowie Flächen, die sich innerhalb des Siedlungskörpers befinden, am häufigsten von «Baulandhortung» betroffen sind. Weitere Mobilisierungshindernisse spielen kantonsweit betrachtet insgesamt eine eher untergeordnete Rolle – wobei vor allem Hindernisse wie Altlasten, Topografie oder auch die Infrastruktur lokal oder regional betrachtet von grosser Bedeutung sein können.

Grosse Unterschiede zeigen sich hinsichtlich der Nachfrage der erhobenen Reservefläche. Während in den Regionen St.Gallen, Wil und Rheintal die Nachfrage relativ hoch ist, stehen die Gemeinden in der Region Toggenburg vor der Herausforderung, dass für die meisten der erhobenen Potenziale keine Nachfrage besteht. Kantonsweit betrachtet ist die Nachfrage nach grossen Flächen grösser als nach kleinen. Vor allem die Gemeinden, die sich entlang der Autobahnen befinden, weisen eine hohe Nachfrage nach grossen Flächen auf.

Auf der Basis dieser gewonnen Erkenntnisse sowie aus den Erfahrungen früherer Raum⁺-Projekte werden aus Sicht der wissenschaftlichen Bearbeitungsgruppe zum Abschluss Empfehlungen für den Umgang mit den Projektergebnissen abgegeben. Die sehen im Wesentlichen vier Ansatzpunkte vor: die Verankerung der Strategie der nachhaltigen Siedlungsentwicklung; die Etablierung eines regionalen Flächenmanagements, die Förderung der Umsetzung des Prinzips «Innenentwicklung vor Aussenentwicklung» sowie das Erkennen und differenzierte Umgehen mit verschiedenen Ausgangslagen im Kanton.

Der Kanton St.Gallen verzeichnet nach wie vor eine hohe Nachfrage nach neuen Standorten seitens internationaler oder bereits ansässiger Unternehmen. Auch die Nachfrage nach Flächen für den Wohnungsbau bleibt wegen steigender Bevölkerungszahlen und veränderter Wohnbedürfnisse auf hohem Niveau. Gleichzeitig nimmt das Angebot an sofort verfügbarem, gut gelegenen Bauland ab. Das erhöht den Siedlungsdruck, und der Wirtschaftsstandort Kanton St.Gallen läuft Gefahr, deswegen an Wettbewerbsfähigkeit zu verlieren.

Aus diesem Grund strebt der Kanton St.Gallen im Rahmen des Regierungsprogramms 2009 – 2013 eine aktivere Bodenpolitik an. In einem ersten Schritt dazu hat der Kanton in Zusammenarbeit mit den Gemeinden eine Flächenpotenzialanalyse durchgeführt. Dank der dafür gewählten Methode Raum+ liegt nun zum ersten Mal eine realitätsnahe Übersicht über noch unbebaute, verfügbare und nicht verfügbare Siedlungsflächen vor. Denn im Gegensatz zu bisherigen Planungsgrundlagen werden mit Raum+ auch qualitative Informationen erhoben – wie zum Beispiel die Einstellung der Grundeigentümer zu einer Veräusserung, die Nachfrage nach dem einzelnen Grundstück oder spezifische Entwicklungsblockaden.

Diese Übersicht ermöglicht es, attraktive aber blockierte Grundstücke mit geeigneten Massnahmen frühzeitig zu aktivieren. So werden strategische Entwicklungen möglich, und Gemeinden sowie der Kanton können sich dank genügend attraktivem, verfügbarem Bauland im Standortwettbewerb besser positionieren. Raum+ setzt dabei auf die Chancen der Innenentwicklung: Attraktive freie Flächen innerhalb der Siedlungen sind häufig aus verschiedensten Gründen blockiert, oder ihre Verfügbarkeit ist nicht transparent. Die mit der Flächenpotenzialanalyse neu gewonnenen Erkenntnisse erleichtern die Entwicklung von Standorten innerhalb der Siedlungen. Dies wird mit der zunehmenden Bodenknappheit immer wichtiger.

Die Erhebung und der vorliegende Bericht «Raum+ St.Gallen» markieren nicht den Abschluss des Projektes, sondern einen Beginn. Jetzt sind die Grundlagen vorhanden, um eine aktive Bodenpolitik – oder anders gesagt ein Siedlungsflächenmanagement – konkret anzugehen. Damit es weiterhin gelingt, ansässige Unternehmen am Standort zu halten, attraktive neue Unternehmen anzusiedeln oder zentralen, hochwertigen Wohnraum zu schaffen.

Das Amt für Wirtschaft und das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation bedanken sich herzlich bei den Verantwortlichen der Gemeinden für die Unterstützung. Dank der Zusammenarbeit konnte die Erhebung in allen 85 St.Galler Gemeinden effizient und umfassend durchgeführt werden.

Ueli Strauss-Gallmann
Leiter Amt für Raumentwicklung
und Geoinformation

Peter Kuratli
Leiter Amt für Wirtschaft



Impressum	2
Beteiligte Gemeinden	3
Kurzfassung	4
Vorwort	5
Inhaltsverzeichnis	6
1 Einleitung	8
2 Der methodische Ansatz Raum ⁺	9
2.1 Der Ansatz	9
2.2 Organisation und Ablauf der Erhebungen	10
2.3 Definition der erhobenen Siedlungsflächenpotenziale	12
3 Auswertung der Erhebungsergebnisse	14
3.1 Kennziffern des Kantons	14
3.2 Gesamtsiedlungsreserven	16
3.3 Innenentwicklungspotenziale	21
3.4 Mobilisierbarkeit der Innenentwicklungspotenziale	25
3.5 Baulücken	32
3.6 Aussenreserven	35
3.7 Nachverdichtung	37
3.8 Fazit	40
4 Empfehlungen	44
4.1 Nachhaltige Siedlungsentwicklung als Strategie verankern	44
4.2 Regionales Flächenmanagement etablieren	44
4.3 Umsetzung des Prinzips «Innenentwicklung vor Aussenentwicklung» fördern	46
4.4 Die verschiedenen Ausgangslagen erkennen und damit differenziert umgehen	47
5 Einordnung durch den Kanton St.Gallen	50



bernhard.gartenbau.ch
WALTER GARTENBAU
BERNHARD

PROFIT MOVE

Die Regierung des Kantons St.Gallen hat sich in ihrem aktuellen Regierungsprogramm einer «aktiven Bodenpolitik» verschrieben, um vorhandene Nutzungspotenziale frühzeitig zu erkennen, systematisch zu pflegen und in Wert zu setzen. Dies bedarf einer quantitativen und qualitativen Übersicht über die vorhandenen Siedlungsflächenpotenziale. Darauf aufbauend können gezielte Strategien und Massnahmen für eine Mobilisierung der Siedlungsflächenreserven entwickelt werden. Als Grundlage dazu dient die Flächenpotenzialanalyse, die nach der Methode Raum⁺ in Zusammenarbeit mit der ETH Zürich durchgeführt wurde.

Die Professur für Raumentwicklung der ETH Zürich hat im Rahmen ihrer Forschungs- und Kooperationsarbeiten den methodischen Ansatz Raum⁺ zur Erhebung von Siedlungsflächenreserven entwickelt. Raum⁺ ist eine praxiserprobte und ausgereifte Methode zur Erstellung von Übersichten über vorhandene Siedlungsflächenreserven, die es ermöglicht, darauf aufbauend gezielt Strategien für eine nach innen gerichtete Siedlungsentwicklung zu erarbeiten. Im Jahr 2006 wurde erstmals eine kantonale Übersicht für den Kanton Basel-Landschaft erstellt. Im Rahmen eines Modellvorhabens des Bundesamtes für Raumentwicklung ARE wurde die Methodik im darauf folgenden Jahr im Kanton Schwyz verfeinert und erweitert. Mittlerweile kam die Methodik in mehr als 1 000 Gemeinden in der Schweiz (u.a. in den Kantonen Graubünden, Wallis und Uri) sowie in Deutschland zur Anwendung und wurde stetig optimiert (vgl. Abb. 2).

Das Amt für Wirtschaft (AfW) sowie das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) des Kantons St.Gallen haben die Professur für Raumentwicklung der ETH Zürich damit beauftragt, auch für den Kanton St.Gallen die Siedlungsflächenpotenziale nach der Methodik Raum⁺ zu erheben.

Das Projekt schafft somit nicht nur die Grundlagen für ein Siedlungsflächenmonitoring, sondern trägt auch zur dauerhaften Wettbewerbsfähigkeit des Kantons St.Gallen bei. Es fördert ein gezieltes, differenziertes Siedlungsflächenmanagement und unterstützt damit die Reduktion des Land- und Ressourcenverbrauchs. Zudem fördert es eine qualitative Verbesserung der Siedlungsentwicklung, die letztlich auch dem Standort zu Gute kommt und damit neben ökologischen auch wirtschaftlichen Gesichtspunkten Rechnung trägt. Die Unterstützung einer nachhaltigen Raum- und Siedlungsentwicklung hilft, die Landschaft vor einer ungebremsten Zersiedelung zu schützen und gleichzeitig für die Landwirtschaft langfristig genügend Boden zu bewahren.

Das Projekt hatte eine Laufzeit von 18 Monaten und wurde in verschiedene Phasen unterteilt. Nach den vorbereitenden Arbeiten von Oktober 2010 bis März 2011, wurden im Februar sowie im April 2011 die Piloterhebungen durchgeführt. Die Vollerhebung durch die hierfür beauftragten Büros, ProRaum Consult und STRATA GmbH, erfolgte von Mai bis September 2011. Im Oktober und November 2011 wurden die Daten ausgewertet.

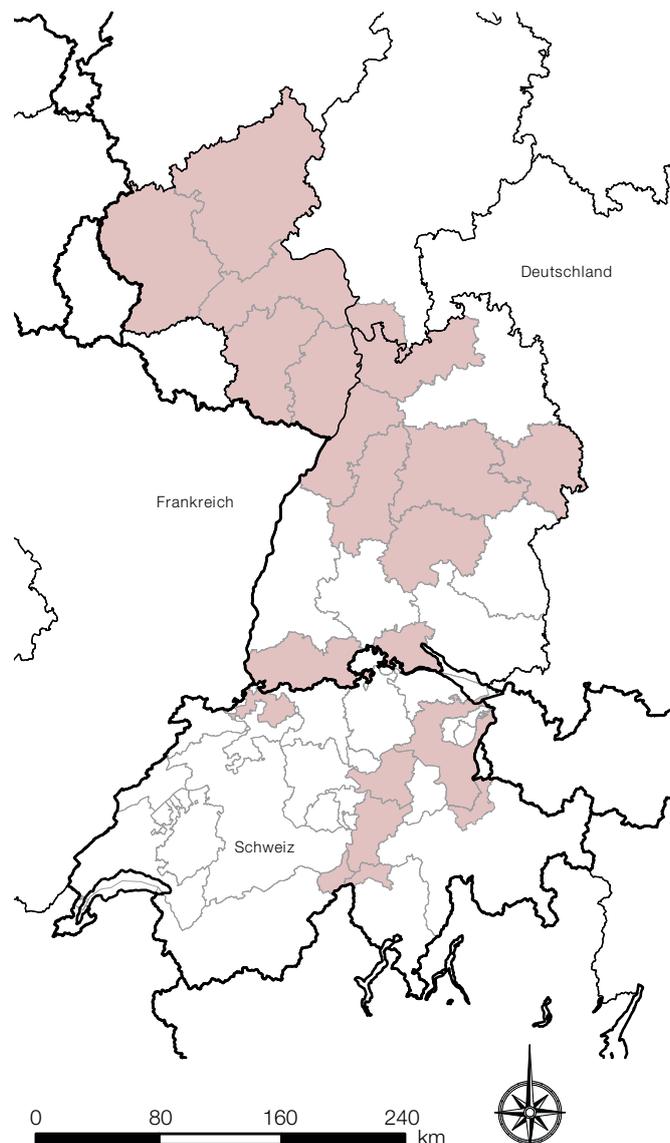


Abb. 2: Nach der Methodik Raum⁺ erhobene Regionen, Kantone und Bundesländer in der Schweiz sowie Deutschland

Raum⁺ ist ein Ansatz zur Erarbeitung einer Übersicht über die vorhandenen Siedlungsflächenreserven. Dieser hat zum Ziel, eine räumliche, quantitative und qualitative Erhebung der vorhandenen Siedlungsflächenpotenziale zu ermöglichen. Die einheitliche und handlungsorientierte Übersicht bildet die Grundlage für die Ausarbeitung von räumlichen Entwicklungsstrategien sowie konkreten Massnahmen für eine Siedlungsentwicklung nach innen. Da es für ein aktives Siedlungsflächenmanagement qualitativer

Informationen zu den Flächen bedarf, ist der Raum⁺-Ansatz stark auf die Kooperation mit den lokalen Vertretern ausgerichtet, da diese über das aktuellste und akkuratere Wissen zu den Flächen verfügen. Daher erfolgte die Erhebung in allen Phasen in enger Zusammenarbeit mit den Gemeinden und dem Kanton. Wesentliches Instrument für die Erhebung der Siedlungsflächenreserven ist eine internetbasierte Plattform, die es erlaubt, die Informationen orts- und zeitunabhängig dezentral zusammenzustellen.

2.1 Der Ansatz

Das Vorgehen zur Erstellung einer gemeindeübergreifenden und flächendeckenden Übersicht der vorhandenen Siedlungsflächenpotenziale, das den Anforderungen und Rahmenbedingungen der verschiedenen Akteure auf kommunaler und kantonaler Ebene gerecht wird, erfordert aufgrund der daraus resultierenden Komplexität eine Methode, die mit angemessenem Aufwand umsetzbar ist. Im Raum⁺-Ansatz spielt die enge Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen den methodischen, technischen und materiellen Aspekten der Vorbereitung, Durchführung und Auswertung eine grundlegende Rolle. Dies wurde beispielsweise mit der Einführung verschiedener Flächenkategorien (vgl. Kapitel 2.3) und der damit verbundenen unterschiedlichen Tiefe der erhobenen Informationen sowie dem Einsatz einer internetbasierten Arbeitsplattform erreicht.

Es ist zu berücksichtigen, dass die in diesem Projekt erarbeitete Übersicht lediglich eine Momentaufnahme der vorhandenen Gesamtsiedlungsreserven zeigt. Um die Aktualität der Daten zu wahren, bedarf es einer periodischen Nachführung, so wie es Art. 31 Abs. 3 der Raumplanungsverordnung¹ vorsieht. Die Nachführungsfähigkeit ist daher einer der zentralen Punkte im Raum⁺-Ansatz und wurde von Anfang an in der Konzeption des Vorhabens mitberücksichtigt.

Die Basis für den Raum⁺-Ansatz bilden die in Abb. 3 dargestellten Grundsätze, die im Folgenden näher erläutert werden:

a) Kooperativ und dialogorientiert

Bei der Erfassung der Siedlungsreserven im weitgehend überbauten Gebiet sind das Wissen und die Einschätzung der kommunalen Vertreter unabdingbar. Sie haben Kenntnisse über die

einzelnen Flächen, die häufig bislang nicht dokumentiert sind. Daher ist der persönliche Austausch mit den Zuständigen vor Ort für die Erstellung einer systematischen Übersicht unerlässlich. Neben den Ortskenntnissen der lokalen Planer und Behörden sowie deren Kooperation braucht es aber auch den unvoreingenommenen Blickwinkel von Externen, um sämtliche Siedlungsflächenreserven sachlich und einheitlich zu erfassen. Erfahrungen haben gezeigt, dass gerade die Kombination von lokalen Planern und Behörden sowie Vertretern des Kantons und unabhängigen externen Fachleuten ein zentraler Punkt für das erfolgreiche Erstellen einer vergleichbaren sowie von allen Beteiligten getragenen Übersicht ist.

b) Dezentral und fortschreibungsfähig

Technische Grundlage für Raum⁺ ist der Einsatz eines dezentral zugänglichen, nachführungsfähigen und internetgestützten planerischen Informationssystems. Mit dieser Arbeitsplattform ist es möglich, das Abrufen und Pflegen der Übersicht über die Gesamtsiedlungsreserven zeit- und ortsunabhängig zu organisieren. Voraussetzung für die Nutzung ist lediglich ein Computer mit Internetzugang und entsprechendem Browser. Es bedarf keiner speziellen Software. Die Offenheit zu bestehenden Systemen ist eine wichtige Grundvoraussetzung, um bestehende Teilm Informationen in die Raum⁺-Übersichten importieren und die erarbeitete Übersicht später exportieren zu können. Zudem enthält die Übersicht über die Gesamtsiedlungsreserven in der Regel auch sensible Informationen, die nicht für die Öffentlichkeit bestimmt sind. Daher muss die Vertraulichkeit der Daten trotz der technischen Offenheit des Systems garantiert werden. Dies wird durch einen differenzierten Zugang ermöglicht. Die Plattform kann jeweils an die vorhandenen Bedürfnisse angepasst und massgeschneidert weiterentwickelt werden.

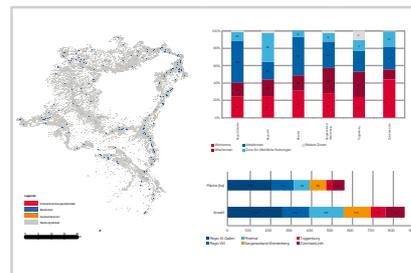
¹ Art. 31 Abs. 3 der Raumplanungsverordnung (RPV) vom 28. Juni 2000 (SR 700.1): «Das Gemeinwesen verfolgt die bauliche Entwicklung, stellt die Nutzungsreserven im weitgehend überbauten Gebiet fest und führt die Übersicht nach.»

Kooperativ und dialogorientiert

- Systematischer Einbezug des Wissens und der Einschätzung der lokalen Akteure
- Sensibilisierung für Thematik der Innenentwicklung
- Möglichkeit des Austausches zwischen Kanton und Gemeinde abseits formaler Anlässe

Dezentral und fortschreibungsfähig

- Einsatz eines internetbasierten Planungssystems
- Zeit- und ortsunabhängiger Zugang zu den Daten
- Möglichkeit der Verwendung für kommunale Planungszwecke

Übersicht und Lagebeurteilung

- Einheitliche Betrachtung im überkommunalen Vergleich
- Räumliche Strategieentwicklung differenziert und sachgerecht möglich
- Generiert Handlungswissen in Bezug auf Verfügbarkeit und Mobilisierungshemmnisse

Abb. 3: Methodischer Ansatz Raum⁺**c) Übersicht und Lagebeurteilung**

Der Raum⁺-Ansatz ermöglicht flächendeckende Auswertungen der Quantitäten und Qualitäten der vorhandenen Siedlungsreserven über politisch-administrative Grenzen hinweg. Somit wird eine Grundlage für einheitliche Betrachtungen geschaffen, welche eine differenzierte und sachgerechte Lagebeurteilung der aktuellen

Situation und – darauf aufbauend – auch eine Strategieentwicklung für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung ermöglicht. Solche Betrachtungen können mit den erhobenen Daten auf verschiedenen räumlichen und thematischen Ebenen angestellt werden. Die Möglichkeit zur Nachführung erlaubt zudem zeitliche Betrachtungen über den Ersterhebungszeitpunkt hinaus.

2.2 Organisation und Ablauf der Erhebungen

Die Ermittlung der Siedlungsflächenreserven nach der Methode Raum⁺ erfolgt in drei Phasen: die Vorbereitungsphase, das Erhebungsgespräch vor Ort sowie die Qualitätssicherungsphase. Diese Aufteilung dient auf der einen Seite dazu, aus den vorhandenen Daten eine solide Grundlage für die Erhebungsgespräche zu erarbeiten und gleichzeitig den gesamten Aufwand, insbesondere des Erhebungsgesprächs, auf eine angemessene Zeitdauer zu reduzieren.

a) Vorarbeiten

Auf Basis vorhandener digitaler Datengrundlagen (Zonenpläne, Daten der amtlichen Vermessung und Orthofotos) ermittelte die

wissenschaftliche Bearbeitungsgruppe mögliche Siedlungsflächenpotenziale. In einem ersten Schritt wurde dazu eine automatische Auswertung in einem geografischen Informationssystem durchgeführt (GIS-Analyse)². Anschliessend wurden die Flächen anhand von Luftbildern manuell überprüft und ergänzt (Luftbild-Analyse). Ein Teil der später nötigen Flächenmerkmale (z.B. die Flächenkategorie oder Nutzungsart) konnte anschliessend bereits vor der eigentlichen Erhebung provisorisch bestimmt werden. Als dritter Schritt wurden die georeferenzierten Flächen in die Arbeitsplattform importiert. Ferner wurden für die Erhebungsgespräche analoge Pläne mit den möglichen Siedlungsflächenreserven vorbereitet (vgl. Abb. 4).

2 Dieser Bearbeitungsschritt erfolgte im Wesentlichen durch das AREG des Kantons St.Gallen. Die wissenschaftliche Bearbeitungsgruppe nutzte diese bereits erfolgte Vorarbeit für die Vorauswahl der Flächen.

GIS-Analyse



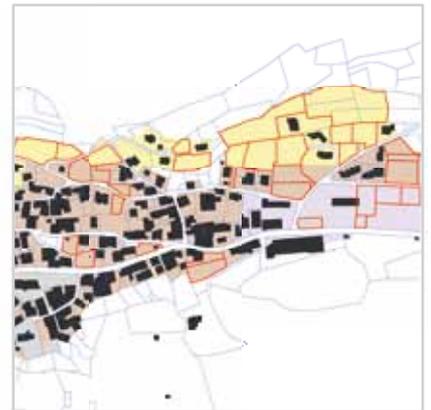
■ Automatisierte Ermittlung der unbebauten Grundstücke auf Basis der Geodaten

Luftbildauswertung



■ Manuelle Überprüfung der Auswertung

Erhebungsplan



■ Vorbereitung des Erhebungsplans und der Erhebungsplattform für die Erhebungsgespräche

Abb. 4: Vorbereitungsschritte

b) Erhebung

Mit den vorbereiteten Daten und Plänen fand anschliessend die Erhebung vor Ort statt. Mit der Durchführung der Erhebungsgespräche hat der Kanton St.Gallen die beiden Büros ProRaum Consult sowie STRATA GmbH beauftragt. Bei den Gesprächen vor Ort waren neben den Erheberinnen und dem Ansprechpartner der Gemeinde (z.B. Gemeindepräsident, Bauverwalter und/oder zuständiger Planer) auch Vertreter des Kantons³ anwesend. Zudem wurden etwa 15 % der Erhebungsgespräche durch die wissenschaftliche Bearbeitungsgruppe der ETH Zürich zum Zwecke der Qualitätssicherung begleitet. Ein Erhebungsgespräch dauerte je nach Grösse der Gemeinde in der Regel 1,5 – 3 Stunden. Im Zuge der Erhebungsgespräche wurden die vorerhobenen Flächen auf ihre Richtigkeit überprüft, allenfalls korrigiert und mit zusätzlichen Informationen, die nur im Gespräch mit den lokalen Gemeindevertretern abfragbar sind (z.B. Wille des Eigentümers),

ergänzt. Ebenfalls wurde im Erhebungsgespräch gemeinsam systematisch nach weiteren möglichen Siedlungsflächenpotenzialen gesucht, welche teilweise nur durch die lokalen Ortskenntnisse erfasst werden können (z.B. Brachflächen, nicht mehr benötigte Bahnareale, unternutzte Flächen etc.). Die Informationen zu den einzelnen Flächen wurden während des Gespräches laufend in der Plattform erfasst.

c) Nachbereitung und Auswertung

In einer dritten Phase führten zunächst die Erheberinnen der beiden beauftragten Büros und anschliessend die wissenschaftliche Bearbeitungsgruppe eine Qualitätskontrolle der erhobenen Daten durch. Hierbei wurden die Daten auf ihre Vollständigkeit und Plausibilität geprüft und gegebenenfalls ergänzt beziehungsweise korrigiert. Nach dieser abschliessenden Kontrolle wurden die Daten quantitativ, qualitativ und räumlich ausgewertet.

3 Jeweils ein Vertreter des AfW oder ein Vertreter des AREG

2.3 Definition der erhobenen Siedlungsflächenpotenziale

Aus methodischen Überlegungen werden die Gesamtsiedlungsreserven nach dem Raum+-Ansatz in vier Kategorien unterteilt: Innenentwicklungspotenziale, Baulücken, Aussenreserven und Nachverdichtungspotenziale. Dies vor allem deshalb, weil aus raumplanerischer Sicht unterschiedliche Informationen für die Mobilisierung der verschiedenen Kategorien notwendig sind. Die Gesamtsiedlungsreserven (GSR) ergeben sich aus der Summe der erwähnten Kategorien⁴. Die erhobenen Daten in allen Kategorien stützen sich auf die zum Zeitpunkt der Erhebung rechtskräftigen Bauzonen gemäss kommunalem Zonenplan. Nicht erfasst wurden Flächen ausserhalb der Bauzone sowie Wohnungsleerstände.

Tab. 1 zeigt die Gliederung der Gesamtsiedlungsreserven in die Kategorien und deren Eigenschaften.

Die in Abb. 5 dargestellte Prinzipskizze gibt einen schematischen Überblick über die erfassten Siedlungsflächenkategorien im Rahmen des Projekts Raum+ St.Gallen.

Ergänzend zur Flächengrösse und Lage der Potenziale werden systematisch weitere – je nach Kategorie unterschiedliche, für die Aktivierung der Flächen und die weiteren Planungen relevante – Informationen erhoben. Die für die einzelnen Kategorien wichtigsten Merkmale werden nachfolgend kurz erläutert.

a) Innenentwicklungspotenziale (IE)

Innenentwicklungspotenziale sind grössere Flächen im weitgehend überbauten Gebiet ab 2000 m². Die Flächen können bereits überbaut (Brachflächen sowie unternutzte, respektive nicht oder nicht im Sinne des Planungsrechts genutzte Flächen) oder noch nicht über-

baut sein. Da Innenentwicklungspotenziale erfahrungsgemäss mit grösserem Aufwand zu mobilisieren sind als beispielsweise einzelne Bauplätze, werden für diese bei der Erhebung die meisten Merkmale abgefragt. Schwerpunktmässig werden Angaben zur Nutzung, der Verfügbarkeit, den Eigentumsverhältnissen, dem Stand der Erschliessung und der Baureife erhoben, um die einzelnen Flächen hinsichtlich der Aktivierungsmöglichkeiten zu analysieren.

b) Baulücken (BL)

Als Baulücken werden eingezonte, aber noch unbebaute Einzelparzellen bezeichnet, die in der Regel bereits baureif sind

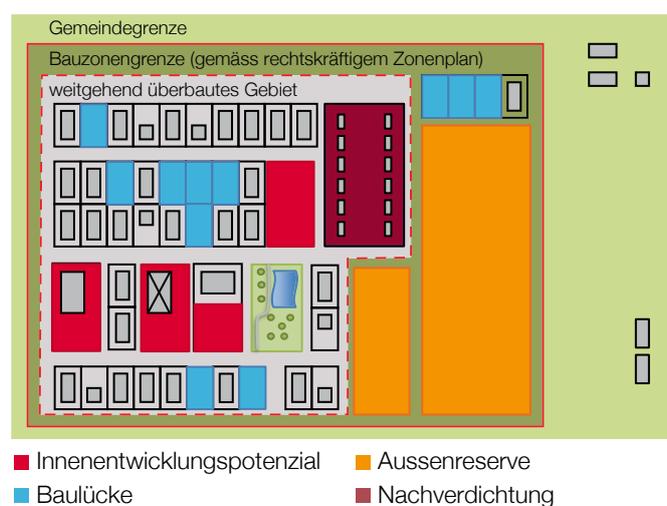


Abb. 5: Prinzipskizze der erhobenen Kategorien

Kategorien	Eigenschaften		
	Grösse	Stand der Überbauung	Lage
Innenentwicklungspotenziale (IE)	> 2000 m ²	überbaut / nicht überbaut	innerhalb Siedlungskörper
Baulücken (BL)	> 200 m ² und < 2000 m ²	nicht überbaut	innerhalb Bauzone, inner- oder ausserhalb Siedlungskörper, parzelliert und erschlossen
Aussenreserven (AR)	> 2000 m ²	nicht überbaut	ausserhalb Siedlungskörper, aber innerhalb Bauzone
Nachverdichtungspotenziale (NV)	Quartiere / Einzelparzellen	überbaut mit geringer Ausnutzung	innerhalb Bauzone

Tab. 1: Kategorien der erhobenen Gesamtsiedlungsreserven

4 Nicht dazu gezählt werden die Nachverdichtungspotenziale, da es sich teilweise um qualitativ-städtebauliche Erhebungen handelt und die exakten Geschossflächenreserven nur bedingt quantifizierbar sind.

und somit klassische Bauplätze darstellen. Die Baulücken werden unabhängig von ihrer Lage (innerhalb oder ausserhalb des Siedlungskörpers) ab einer Grösse von 200 m² erfasst. Die Maximalgrösse für die Kategorie der Baulücken beträgt 2000 m², da für die Mobilisierung von Einzelbauplätzen andere Instrumente und Strategien in Frage kommen als bei der Mobilisierung von grösseren Flächen im Innenbereich⁵. Für die Baulücken werden in der Regel der Eigentümertyp, die Nachfrage, das Interesse des Eigentümers an einem Verkauf beziehungsweise einer Entwicklung des Bauplatzes sowie die Lage im Ort erfasst. Weitere Attribute werden nur falls nötig erhoben (z.B. Ausnahmefälle, bei denen das Grundstück noch nicht baureif ist).

c) Aussenreserven (AR)

Als weitere Kategorie werden Bauzonenreserven im Aussenbereich erfasst. Als Aussenreserve eingestuft werden sämtliche unbebauten Flächen grösser als 2000 m², welche ausserhalb des bestehenden Siedlungskörpers, das heisst ausserhalb des weitgehend überbauten Gebietes, aber innerhalb der rechtmässig eingezonten Bauzone liegen⁶. Für die Aussenreserven werden als Hauptkriterien die Beurteilung der Erschliessung und Baureife sowie die Verfügbarkeit erhoben.

d) Nachverdichtungspotenziale (NV)

Im Rahmen von Raum+ St.Gallen wurde erstmalig eine weitere Flächenkategorie für die innere Entwicklung systematisch erfasst: die Nachverdichtungspotenziale. Dabei handelt es sich um Flächen mit einem geringen Ausbaugrad, deren Nutzung durch Anbauten, Aufstockungen oder Ersatzneubauten erhöht werden könnte. Der Ausbaugrad ergibt sich aus der Differenz der gemäss Ausnützungsziffer zulässigen Geschossfläche und der tatsächlich gebauten Geschossfläche. Basis für die Erhebung der Nachverdichtungspotenziale bilden vom Kanton St.Gallen zur Verfügung gestellte Daten mit Angaben zu den Geschossflächenreserven auf Ebene der Grundstücke. Auf dieser Grundlageninformation aufbauend wurde zwischen den Kategorien «Einzelparzelle» und «Quartiere» differenziert. In erstere Kategorie fallen Grundstücke, welche eine absolute Geschossflächenreserve von mehr als 2000 m² aufweisen. Als Quartiere mit Nachverdichtungspotenzial werden Quartiere, in denen mehr als 50 % der Parzellen einen Ausbaugrad von weniger als 50 % haben, bezeichnet. Die Abgrenzung der Quartiere, respektive die Entscheidung ob es sich um ein Quartier oder lediglich um eine lose Anordnung nebeneinander liegender, unternützter Parzellen handelt, wurde unter der Berücksichtigung städtebaulich-qualitativer Merkmale getroffen.

5 Aus diesem Grund wurden benachbarte Baulücken auch nicht zu einem Innenentwicklungspotenzial oder einer Aussenreserve zusammengefasst.

6 In Einzelfällen ist die Grenze des Siedlungskörpers schwierig zu bestimmen, weshalb dort die Kategorie in Absprache mit der Gemeinde festgesetzt wurde.

Die mittels Raum+ erhobenen Daten ergeben ausgewertet einen räumlichen, quantitativen und qualitativen Überblick über die im Kanton St.Gallen vorhandenen Gesamtsiedlungsreserven. Im Folgenden werden die wichtigsten Ergebnisse der Auswertung vorgestellt. Zunächst erfolgt ein Überblick über die Gesamtsied-

lungsreserven. Anschliessend wird vertieft auf die einzelnen Flächenkategorien eingegangen, wobei für die Kategorie der Innenentwicklungspotenziale zusätzlich deren Mobilisierbarkeit behandelt wird (vgl. Kapitel 3.4).

3.1 Kennziffern des Kantons

Im Rahmen des Projektes Raum+ St.Gallen haben sich alle 85 politischen Gemeinden des Kantons St.Gallen an den Erhebungsgesprächen beteiligt, woraus eine kantonsweite flächendeckende Übersicht über die Gesamtsiedlungsreserven resultiert. Damit die Ergebnisse gesamtkantonal eingeordnet werden können, wird vorab auf die wichtigsten Kennziffern des Kantons in Bezug auf Einwohner, Beschäftigte und Bauzonen eingegangen (vgl. Tab. 2).

Im Kanton St.Gallen wohnen insgesamt ca. 479 000 Einwohner und arbeiten etwa 255 000 Beschäftigte. Dies entspricht ca. 734 000 «Raumnutzern». Als Raumnutzer wird die Summe aus Einwohnern und Beschäftigten bezeichnet. Diese wird im Folgenden als Einheit für den Vergleich der vorhandenen Siedlungsflächenpotenziale zwischen den Gemeinden verwendet.

Seit 1950 hat der Kanton mit einer Bevölkerungszunahme um über 50 % ein starkes Wachstum erlebt. Das Bundesamt für Statistik geht für die Zukunft im mittleren und hohen Szenario von einem anhaltenden Wachstum aus, im tiefen Szenario schrumpft die Bevölkerung allerdings bis 2035 um rund 27 000 Einwohner (- 6 %). Das mittlere Szenario sagt für denselben Zeitraum eine Bevölkerungszunahme um rund 32 000 Einwohner voraus (+ 7 %), das hohe Szenario geht sogar von rund 87 000 zusätzlichen Einwohnern aus (+ 18 %). Das heisst die Differenzen zwischen den Szenarien sind beträchtlich und widerspiegeln die Unsicherheit bezüglich der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung.

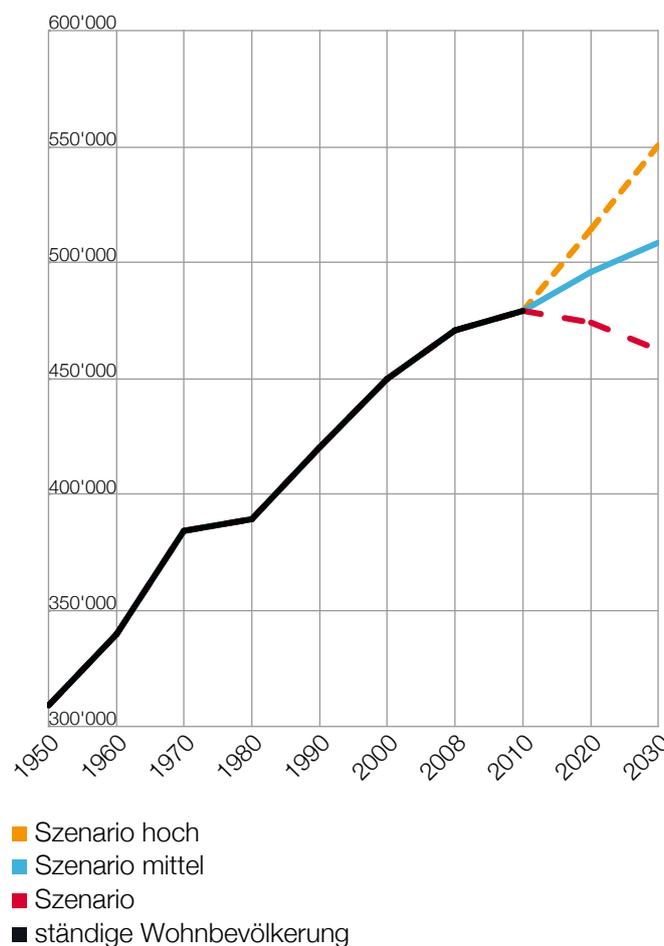


Abb. 6: Entwicklung der Wohnbevölkerung im Kanton St.Gallen seit 1950 mit Prognosen.

Quellen: Eidgenössische Volkszählung 2000 (Bevölkerungsentwicklung der Gemeinden 1950-2000); Bundesamt für Statistik ESPOP, STATPOP (ab 2010).

	Kennziffer	Quelle
Anzahl Gemeinden	85	
Einwohner (2010)	478 907	BFS, Regionalporträt SG
Beschäftigte (2010)	254 608	BFS, Regionalporträt SG (1.-3. Sektor)
Raumnutzer (Einwohner und Beschäftigte)	733 515	
Fläche	202 540 ha	Bundesamt für Statistik (BFS) ESPOP/STATPOP
Bauzonenfläche (inkl. Verkehrsfläche) (2010)	16 016 ha	AREG Kanton SG
davon Wohnzone	5 743 ha	AREG Kanton SG
davon Mischzone	3 022 ha	AREG Kanton SG
davon Arbeitszone	2 193 ha	AREG Kanton SG
davon Zone für öffentliche Nutzungen	1 786 ha	AREG Kanton SG

Tab. 2: Kennziffern des Kantons St.Gallen.



3.2 Gesamtsiedlungsreserven

Im Kanton St.Gallen sind 6629 Siedlungsflächenpotenziale⁷ mit einer Gesamtfläche von knapp 1700 ha vorhanden. Dies entspricht einer Reserve von rund 23 m²/Raumnutzer⁸ (vgl. Tab. 3).

Anzahlmässig sind rund 73 % der erhobenen Potenziale Baulücken, der Rest verteilt sich relativ gleichmässig auf Innenentwicklungspotenziale (13 %) sowie Aussenreserven (14 %). Bezogen auf die absolute Fläche zeigt sich jedoch ein anderes Bild: Die Baulücken machen hier mit einem Anteil von 26 % den kleinsten Anteil aus. Den grössten Anteil an der erhobenen Flächensumme haben die Aussenreserven (39 %). Die Innenentwicklungspotenziale machen etwa 35 % der Flächensumme aus (vgl. Abb. 7).

Abb. 8 zeigt die räumliche Verteilung der erhobenen Siedlungsflächenreserven in der kantonalen Übersicht.

Insgesamt machen die Siedlungsflächenreserven einen Anteil von 13 % an der Bauzonenfläche (ohne Verkehrsflächen) des Kantons aus⁹. Bei der Betrachtung der Anteile der erhobenen Reserven nach aggregierten Nutzungen an der Fläche der aggregierten Nutzungszonen zeigen sich jedoch beträchtliche Unterschiede. Der Anteil der Reserven in den Wohnzonen an der Wohnzonen-gesamtfläche ist mit etwas mehr als 12 % durchschnittlich. Der Anteil der Siedlungsflächenreserven in den Mischzonen beziehungsweise Zonen für öffentliche Nutzungen an den gesamten Mischzonen beziehungsweise Zonen für öffentliche Nutzungen befindet sich mit jeweils rund 10 % etwas unter dem genannten Durchschnitt. Besonders herauszustellen ist jedoch der Anteil an Siedlungsflächenreserven in den Arbeitszonen an der Gesamtfläche der Arbeitszonen: Mit rund 21 % beträgt dieser das Andert-halb-fache des Durchschnitts.

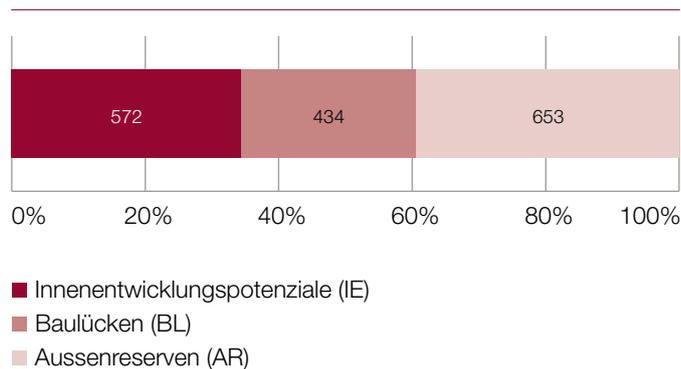


Abb. 7: Flächensumme der Gesamtsiedlungsreserven [ha] nach Kategorie

	Anzahl	Fläche [ha]	m ² /Raumnutzer	m ² /Einwohner
Innenentwicklungspotenziale (IE)	865	572	8.0	12.1
Baulücken (BL)	4831	434	6.1	9.2
Aussenreserven (AR)	933	653	9.2	13.8
Gesamtsiedlungsreserve (GSR)	6629	1660	23.3	35.0

Tab. 3: Übersicht über die erhobenen Gesamtsiedlungsreserven nach Flächenkategorien

7 Sowohl die Anzahl als auch die Gesamtfläche beziehen sich nur auf die erhobenen Innenentwicklungspotenziale, Baulücken sowie Aussenreserven. Die Nachverdichtungspotenziale wurden hier nicht mit einberechnet, da es sich zum Teil um eine qualitativ-städtebauliche Erhebung handelt, deren Quantität nur bedingt abschätzbar wäre.

8 Unter Raumnutzern wird die Summe aller in einem Raum lebenden und arbeitenden Personen verstanden.

9 Das bedeutet, dass 13 % der Bauzonenfläche im Kanton St.Gallen noch unbebaut beziehungsweise zu gering oder (in naher Zukunft) nicht mehr genutzt sind.

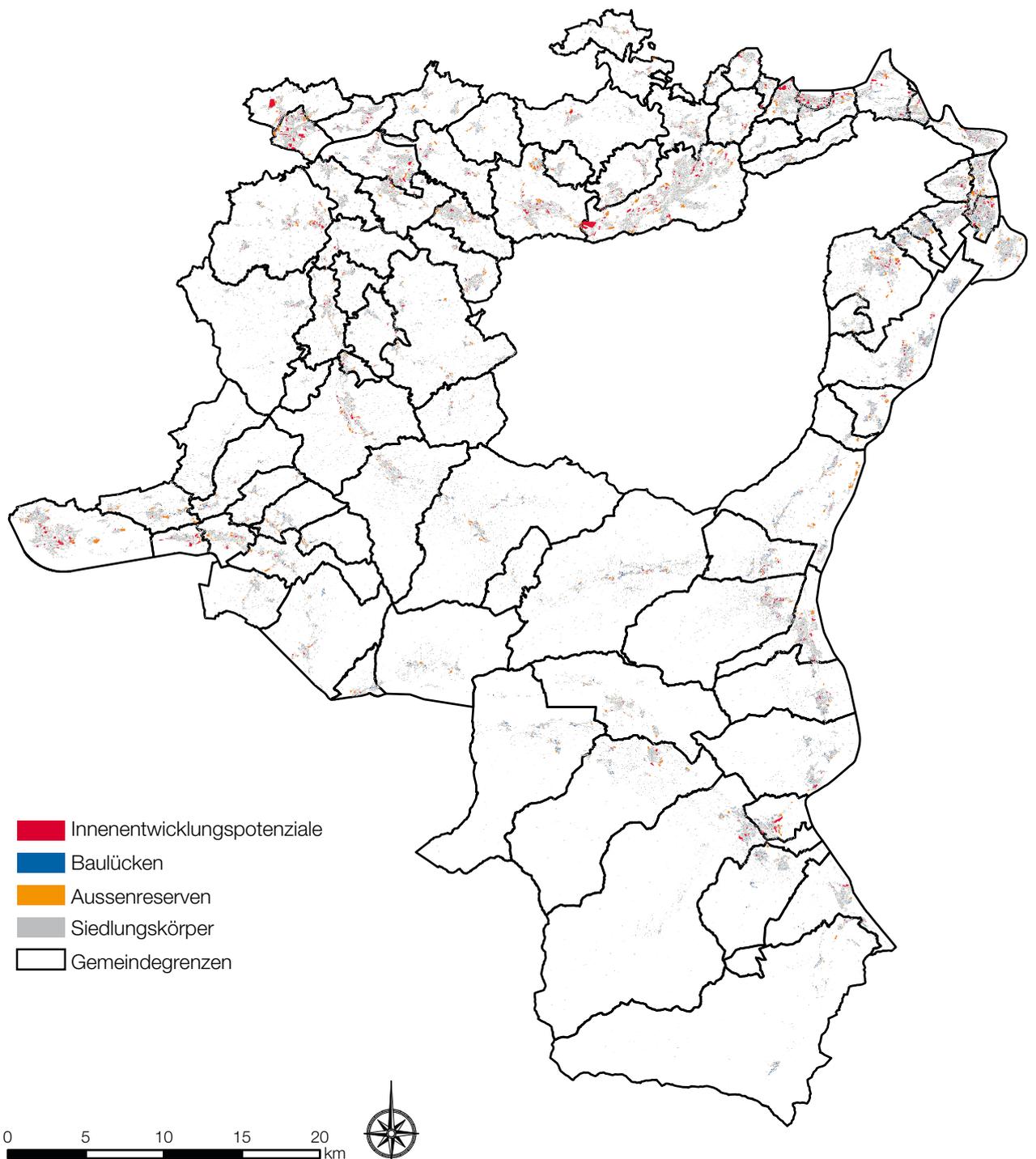


Abb. 8: Räumliche Verteilung der Gesamtsiedlungsreserven nach Gemeinden und Kategorie

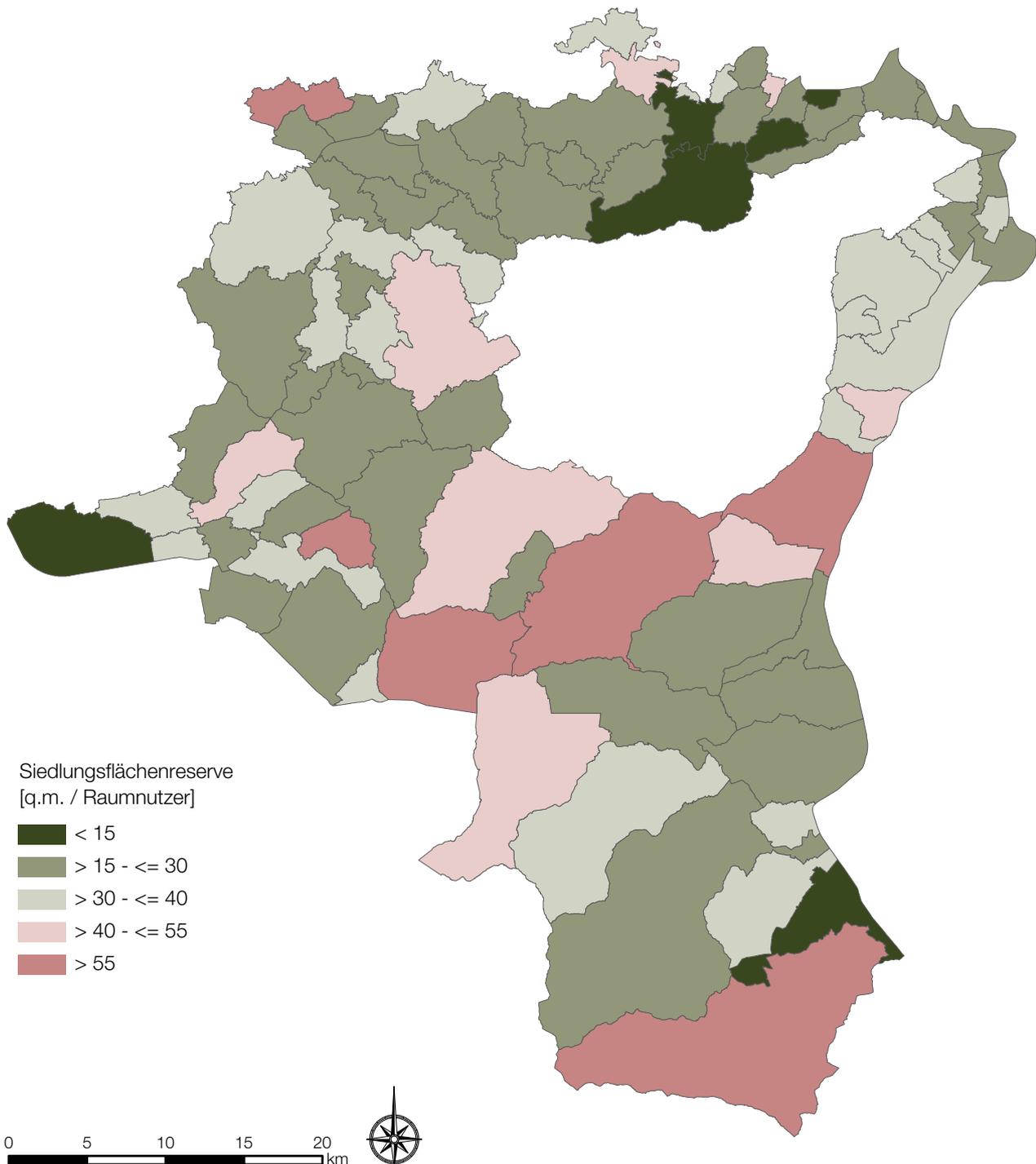


Abb. 9: Siedlungsflächenreserve [m²] pro Raumnutzer

3.2.1 Siedlungsflächenreserven der Gemeinden und Regionen

Die Verteilung der Siedlungsflächenreserven auf die 85 Gemeinden des Kantons weist grosse Disparitäten auf. Werden nur die absoluten Werte je Gemeinde betrachtet, besitzen zwar die grossen Gemeinden die meisten Reserven, werden jedoch die relativen Werte betrachtet, stellt sich dies vollkommen anders dar: Das beste Beispiel hierfür ist die Stadt St.Gallen, die absolut betrachtet über die mit Abstand meisten Reserven verfügt (ca. 155 ha), relativ betrachtet jedoch mit rund 11 m²/Raumnutzer den zweitniedrigsten Wert aufweist. Insgesamt reicht die Spannweite der Reserve pro Raumnutzer von ca. 9 m² bis 70 m² bei einem Durchschnitt von etwa 23 m². Über diesem Durchschnitt liegen etwa zwei Drittel der Gemeinden des Kantons, was den Rückschluss zulässt, dass gerade die kleineren Gemeinden, relativ gesehen, über wesentlich mehr Reserven verfügen.

Räumlich betrachtet fällt auf, dass vor allem die Gemeinden, die südlich und östlich an die Kantone Appenzell Ausser- und Innerrhoden angrenzen, als auch die Gemeinden entlang der A3 (relativ gesehen) überdurchschnittlich viele Siedlungsflächenreserven aufweisen. Im nördlich gelegenen Siedlungsband Wil-Uzwil-Gossau-St.Gallen sind die Gemeinden hingegen meist durchschnittlich bis unterdurchschnittlich mit Siedlungsflächenreserven ausgestattet (vgl. Abb. 9).

Die Betrachtung der sechs Regionen¹⁰ des Kantons bestätigt dieses Bild. Die Spannweite der Siedlungsflächenreserve pro Raumnutzer reicht hier von rund 16 m² (Region St.Gallen) bis rund 32 m² (Region Rheintal), bei einem Durchschnitt von etwa 26 m² (vgl. Abb. 10). Die östlich an die Kantone Appenzell Ausser- und Innerrhoden angrenzende Region Rheintal weist damit relativ betrachtet doppelt so viele Siedlungsflächenreserven auf, wie die Region St.Gallen. In etwa im Durchschnitt liegen die Regionen Wil (25 m²/Raumnutzer) und Zürichsee/Linth (24 m²/Raumnutzer).

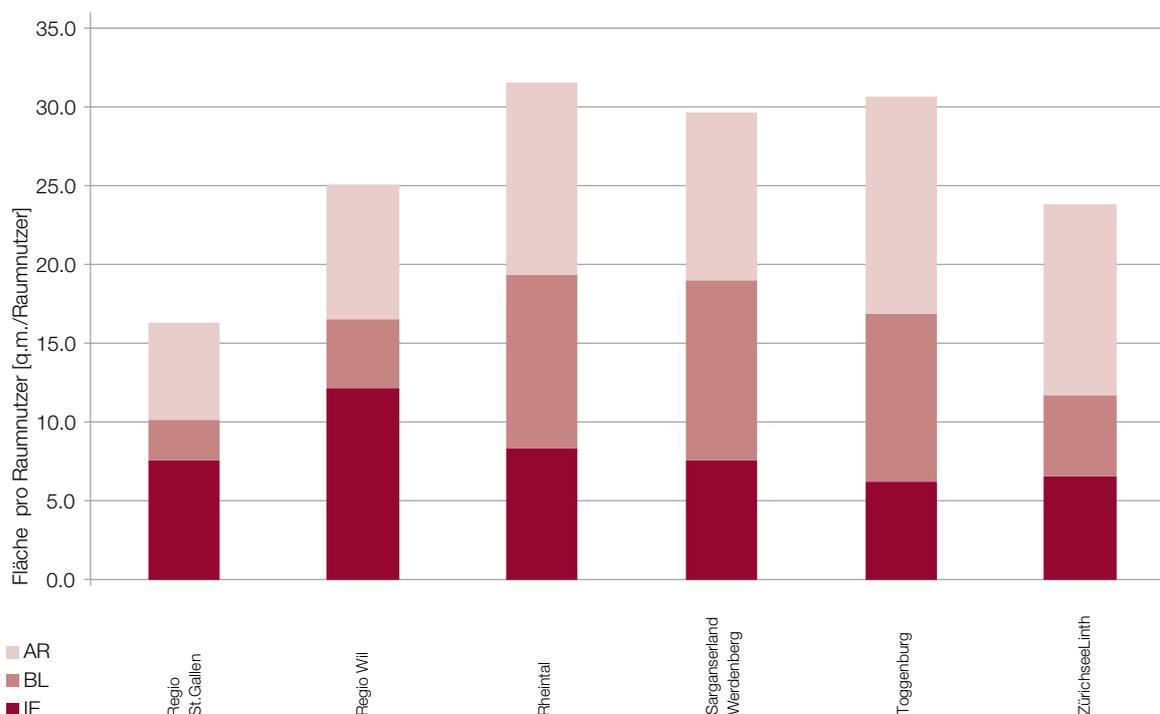


Abb. 10: Verteilung der Gesamtsiedlungsreserven [m²] pro Raumnutzer nach Region

10 Diese sind: St.Gallen, Wil, Toggenburg, Zürichsee/Linth, Sarganserland-Werdenberg und Rheintal.

Im Hinblick auf die Verteilung der Siedlungsflächenreserven auf die drei Kategorien (IE, BL und AR) zeigen sich grosse Unterschiede zwischen den Regionen. Auffällig ist vor allem der verhältnismässig geringe Flächenanteil der Baulücken in den Regionen St.Gallen und Wil (16 % bzw. 17 %) gegenüber dem verhältnismässig hohen Anteil in den Regionen Sarganserland-Werdenberg, Rheintal sowie Toggenburg (39 % bzw. je 35 %). Umgekehrt weisen die Regionen St.Gallen und Wil den mit Abstand grössten Anteil an Innenentwicklungspotenzialen auf (46 % bzw. 49 %). Der Blick auf die absolute Flächenanzahl sowie Flächensumme je Region zeigt den Grund hierfür: Die beiden Regionen verfügen mit einer durchschnittlichen Flächengrösse von je rund 8000 m² pro erhobenem Innenentwicklungspotenzial über die grössten Innenentwicklungspotenziale des Kantons. Zum Vergleich: In den übrigen vier Regionen weisen die Innenentwicklungspotenziale eine durchschnittliche Grösse von rund 4500 (Region Toggenburg) bis 6000 m² (Region Zürichsee/Linth) auf. Dieses Bild lässt sich jedoch nicht äquivalent auf die Flächen der Aussenreserven übertragen. Zwar sind diese in den Regionen St.Gallen und Wil ebenfalls verhältnismässig gross (rund 8000 m² bzw. 7500 m²), doch trifft dies hier auch auf die Regionen Zürichsee/Linth (rund 7400 m²) und Rheintal (rund 7700 m²) zu. Die Region Toggenburg weist mit einer durchschnittlichen Aussenreservengrösse von rund 4900 m² auch in dieser Kategorie die kleinste Flächengrösse auf. Die durchschnittlichen Flächengrössen der Baulücken zeigen ein homogenes Bild und bewegen sich etwa in der Spannbreite von 850 bis 950 m².

3.2.2 Kapazitätsabschätzung

Die Abschätzung der Kapazität der Potenziale in Bezug auf mögliche Einwohnerzahlen ist ein wichtiger Schritt, um Aussagen über mögliche Entwicklungsstrategien machen zu können. Eine solche Abschätzung kann nur als Annäherung verstanden werden und stellt die Spannbreite der möglichen Entwicklung dar.

Insgesamt befinden sich knapp 1000 ha der erhobenen Siedlungsflächenreserve¹¹ in der Wohn- oder Mischzone¹². Rund 270 ha beziehungsweise 320 ha wurden dabei als Innenentwicklungspotenzial respektive Aussenreserve erhoben. Die Baulücken machen mit rund 410 ha den grössten Anteil aus. Wäre es möglich, alle in der Wohnzone liegenden Flächen sowie 50 % der Mischzonen¹³ für Wohnzwecke zu mobilisieren, so könnte je nach Erschliessung und Bauart etwa 3 bis 5 Mio. m² neue Wohnfläche geschaffen werden. Diese Fläche würde für rund 40000 bis 100000 zusätzliche Einwohner Platz bieten¹⁴.

Laut den Szenarien des Bundesamtes für Statistik kann für den Kanton von einem maximalen Wachstum («oberes Szenario») von etwa 87000 Einwohnern bis zum Jahr 2035 ausgegangen werden. Das «untere Szenario» hingegen rechnet mit einer Schrumpfung um bis zu 27000 Einwohner. Vergleicht man das «mittlere Szenario», das ein Wachstum um rund 32000 Einwohner prognostiziert, mit dem Mittelwert der Kapazitätsabschätzung (ca. 65000 Einwohner), wird deutlich, dass auf den vorhandenen Siedlungsflächenreserven knapp das Doppelte der zusätzlichen Einwohner bis 2035 Platz finden könnten. Ebenso könnten die Reserven Platz für zusätzliche 35000 Einwohner bieten und gleichzeitig ein Wachstum der Wohnfläche pro Kopf um weitere etwa 6 % verkraften.

Die Innenentwicklungspotenziale ohne Hindernisse für eine Entwicklung¹⁵ sowie nicht blockierte Baulücken¹⁶ weisen eine Kapazität von rund 18000 Einwohnern (Mittelwert) auf – das entspricht allerdings lediglich etwa der Hälfte des prognostizierten Wachstums bis 2035. Dies zeigt die dringende Notwendigkeit der Auseinandersetzung mit den Blockadegründen der innenliegenden Flächen, wenn das Siedlungswachstum über Innenentwicklung aufgefangen und die fortschreitende Flächenausdehnung begrenzt werden soll.

11 Die Nachverdichtungspotenziale wurden nicht in die folgende Berechnung mit einbezogen, da deren effektives Nutzungspotenzial nur ungefähr beziffert werden kann. Eine erste Annäherung an die Abschätzung der Kapazitäten für Nachverdichtungsflächen findet sich in Kapitel 3.7.5.

12 Unter Mischzone wird hier auch Kern- und Zentrumzone verstanden.

13 Diese Schätzung ist relativ konservativ, mit dem Ziel keine zu grossen Erwartungen zu wecken. Tatsächlich kann aktuell in Mischzonen eher von einem Wohnflächenanteil von rund 70 bis 80 % ausgegangen werden.

14 Es handelt sich hierbei um eine grobe Abschätzung, in der die jeweiligen Ausnutzungsziffern der einzelnen Zonen in den Gemeinden nicht berücksichtigt wurden. Es wurde stattdessen zur Vereinfachung mit einer Spannbreite für die AZ von 0,4 bis 0,6 gerechnet. Des Weiteren wurde mit folgenden Spannbreiten gerechnet: Der Erschliessungsanteil beträgt bei den IE 10 bis 20 %, bei den BL 0 bis 10 % und bei den AR 15 bis 20 %. Der Abzug für die Berechnung von Brutto- zu Nettowohnfläche ist 15 bis 20 %. Die Nettowohnfläche pro Kopf beträgt 40 bis 60 m².

15 Dies entspricht den IE^{plus}-Flächen (vgl. Kapitel 3.4.2).

16 Unter «nicht blockiert» wird hier verstanden, dass sowohl die Nachfrage wie auch das Interesse des Eigentümers vorliegt und die Baulücke auch nicht durch andere Gründe, beispielsweise die Topografie, blockiert ist.

3.3 Innenentwicklungspotenziale

Insgesamt wurden im Kanton St.Gallen 856 Innenentwicklungspotenziale mit einer Fläche von 572 ha erhoben.

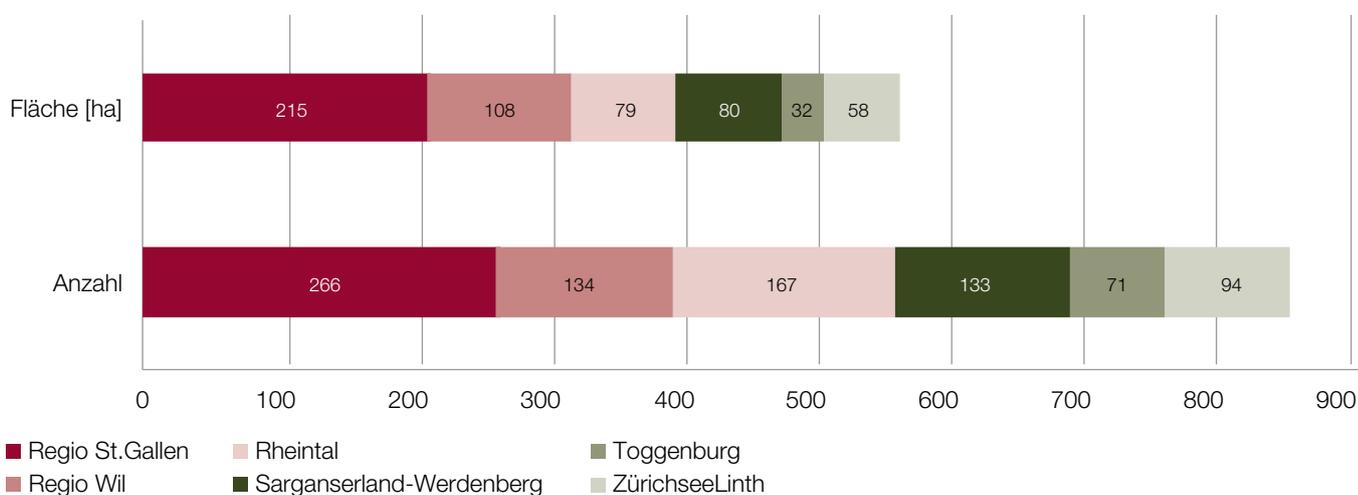


Abb. 11: Flächensumme und Anzahl der Innenentwicklungspotenziale nach Region

3.3.1 Räumliche Verteilung nach Regionen

Von den insgesamt erhobenen 572 ha IE-Fläche befindet sich der grösste Anteil in den nördlichen Regionen des Kantons, in St.Gallen (38 %) sowie Wil (19 %) (vgl. Abb. 11). Der geringste Anteil befindet sich mit 6 % im Toggenburg. In der Region Sarganserland-Werdenberg sowie im Rheintal befinden sich jeweils 14 %, in der Region ZürichseeLinth sind es 10 % der gesamten IE-Fläche.

3.3.2 Rechtskräftige Nutzung

Flächenmässig befindet sich mit 37 % der grösste Anteil der Innenentwicklungsfläche in der Arbeitszone (Gewerbe- und Industriezone) (vgl. Abb. 12). Weitere 28 % liegen in den Wohnzonen, gefolgt von den Mischzonen (19 %). Der flächenmässige Anteil der Innenentwicklungspotenziale in den Zonen für öffentliche Nutzungen beträgt 15 %. Der Rest verteilt sich auf Tourismus- und Freizeit-zonen sowie Verkehrszonen¹⁷.

Für 81 % der Innenentwicklungsfläche ist keine Nutzungsänderung notwendig oder geplant. Rund 8 % der Fläche sollen zukünftig

in Wohnzonen umgezont werden und 9 % sollen neu zu den Mischzonen hinzukommen. Umgezont werden sollen insbesondere Arbeitszonen sowie Zonen für öffentliche Nutzungen.

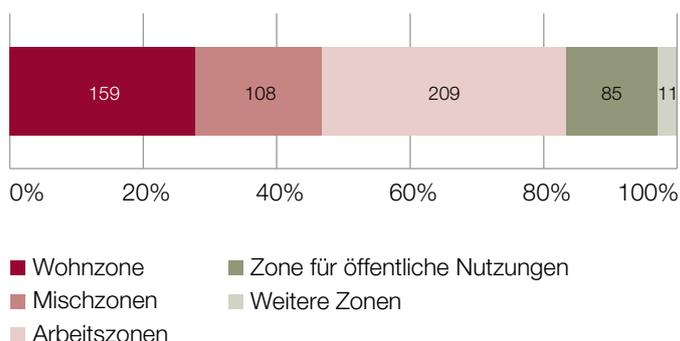


Abb. 12: Flächensumme der Innenentwicklungspotenziale [ha] nach aggregierten Nutzungszonen

¹⁷ Für eine Gewerbe- oder Wohnnutzung ist für alle Flächen in den Verkehrszonen noch eine Umzonung erforderlich beziehungsweise bereits vorgesehen.

Abb. 13 zeigt die relative Verteilung der Flächensumme der Innenentwicklungspotenziale nach aggregierten Nutzungszonen aufgeschlüsselt nach Regionen. Im Vergleich der Regionen zeigt sich, dass sowohl absolut (105 ha) wie relativ (50 %) der Anteil der Innenentwicklungsfläche in den Arbeitszonen in der Regio

St.Gallen am höchsten ist. Der höchste relative Anteil an Innenentwicklungsfläche in den Wohnzonen weist mit 43 % die Region ZürichseeLinth auf. Hinsichtlich des Anteils an Innenentwicklungsfläche in den Zonen für öffentliche Nutzungen ist die Regio Wil mit einem Drittel (36 ha) Spitzenreiter im regionalen Vergleich.

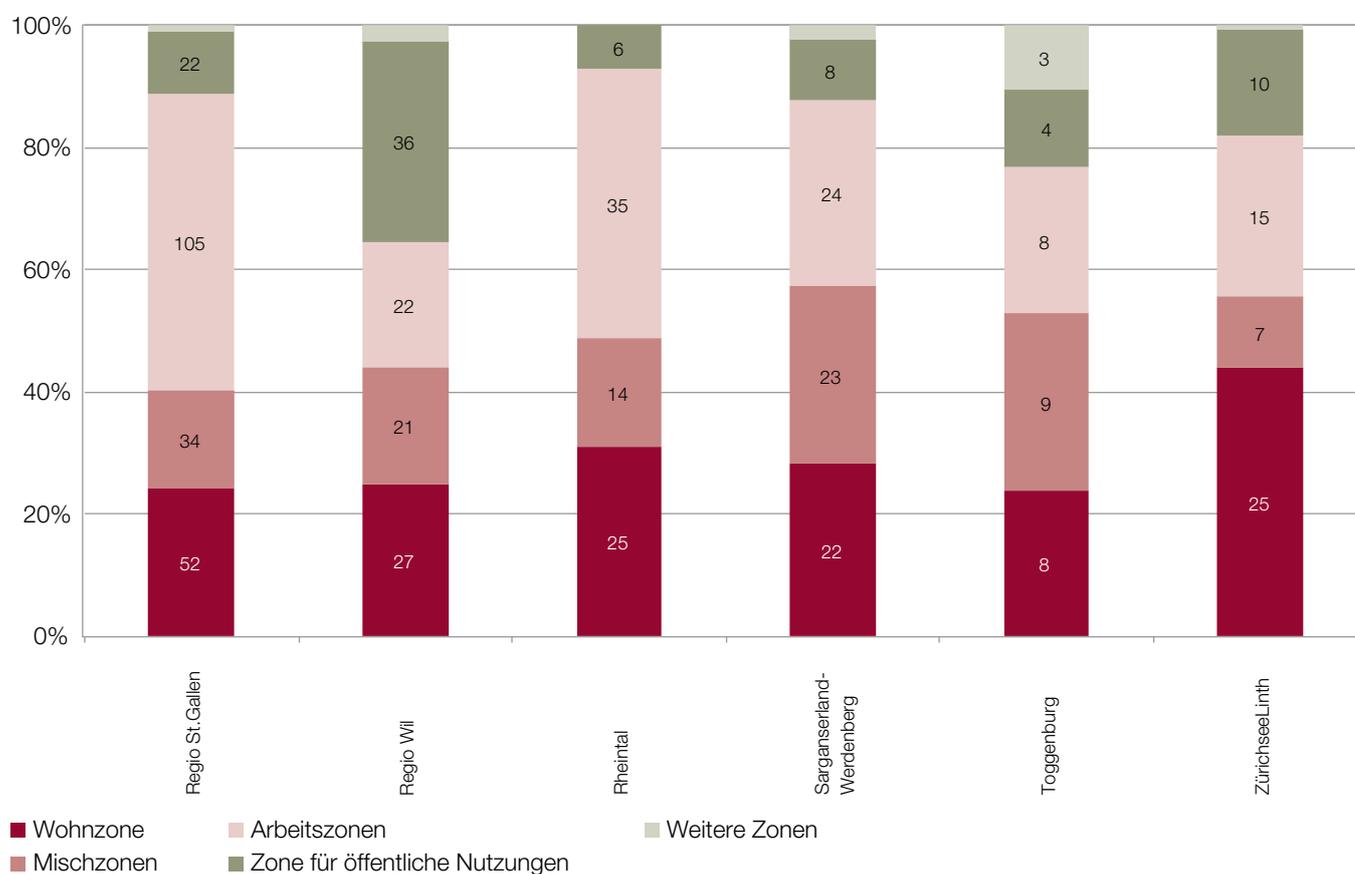


Abb. 13: Relative Verteilung der Flächensumme der Innenentwicklungspotenziale [ha] nach aggregierten Nutzungszonen und Region

3.3.3 Beurteilung der aktuellen Nutzung

Über zwei Drittel (69 %) der Fläche der Innenentwicklungspotenziale ist noch unbebaut (vgl. Abb. 14). Der übrige Teil verteilt sich zu 19 % auf zu gering genutzte und zu 5 % auf nicht mehr genutzte Fläche. 8 % der Fläche stellen mögliche Brachen in naher Zukunft dar.

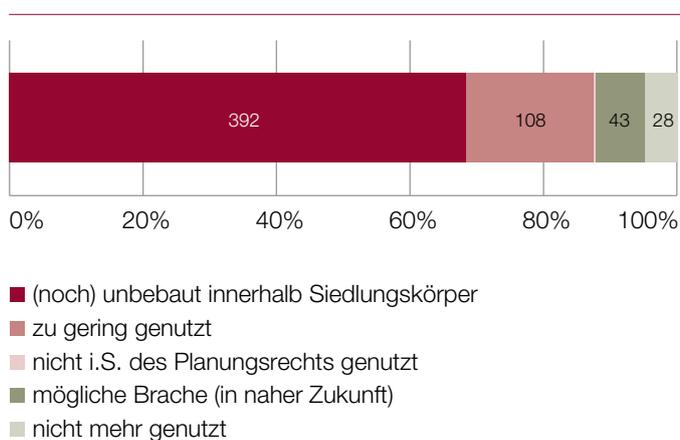


Abb. 14: Flächensumme der Innenentwicklungspotenziale [ha] nach aktueller Nutzung

Für die noch unbebauten Flächen stellt sich die aktuelle Nutzung folgendermassen dar: Der überwiegende Teil (73 %) der unbebauten IE-Fläche wird aktuell als Grünland (z.B. Landwirtschaft) genutzt. 10 % der Fläche dienen als Reservefläche für Gewerbe- und Industriebetriebe. Die übrigen 17 % der Fläche verteilen sich relativ gleichmässig auf Zwischennutzungen, Sonstiges sowie Brachflächen und Gartennutzung.

Rund 30 % der gesamten IE-Fläche sind zumindest teilweise bebaut oder genutzt. Lediglich knapp 6 % davon sind bereits abgeräumt oder ohne Bebauung genutzt, für den übrigen Teil wurde vor Ort eine Einschätzung zur Qualität der Bausubstanz vorgenommen. Es zeigt sich, dass die Bausubstanz in den meisten Fällen schlecht (54 %) oder mittel (38 %) ist. Deshalb muss in der Regel davon ausgegangen werden, dass die bestehenden Gebäude abgebrochen oder zumindest saniert werden müssen.

Diese Ergebnisse zeigen, dass im Kanton St.Gallen die Innenentwicklungsfläche überwiegend aus unbebauten Flächen im weitgehend überbauten Gebiet besteht. Die Mobilisierung von Brachen kann daher eher als sekundär betrachtet werden.

3.3.4 Stand der Erschliessung

Rund 91 % der Innenentwicklungsfläche sind bereits voll erschlossen. Lediglich knapp 4 % sind gänzlich unerschlossen, die übrigen 5 % sind teilweise erschlossen (vgl. Abb. 15).

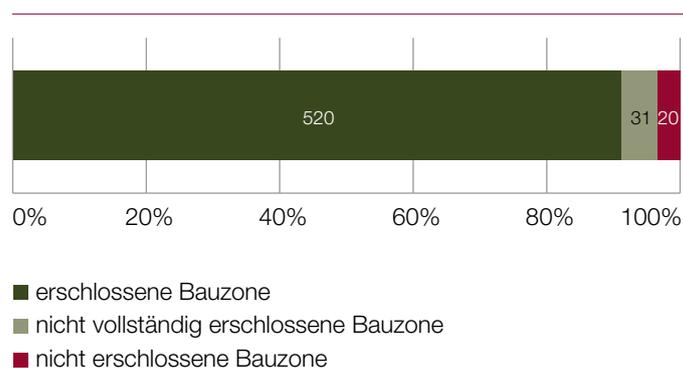


Abb. 15: Flächensumme der Innenentwicklungspotenziale [ha] nach dem Stand der Erschliessung

Für die nicht oder nicht vollständig erschlossenen Innenentwicklungspotenziale wurde weiter der Stand der Erschliessungsplanung analysiert. Von diesen insgesamt rund 51 ha ist die Erschliessung für 43 % der Fläche innerhalb der nächsten 5 Jahre geplant. 32 % der Fläche sollen im Zeitraum von 5 bis 15 Jahren sowie weitere 15 % längerfristig (nach 15 Jahren) erschlossen werden.

3.3.5 Stand der Baureife

Gut 60 % der Innenentwicklungsfläche sind aktuell bereits baureif. Für weitere 21 % der Fläche soll die Baureife in den nächsten 5 Jahren hergestellt werden. 13 % der Fläche sollen erst in 5 bis 15 Jahren zur Baureife geführt werden und auf weitere 3 % trifft eine längerfristige Planung zu (vgl. Abb. 16).

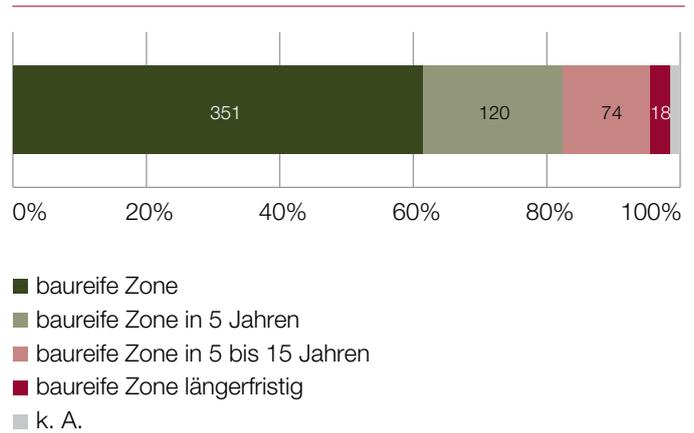


Abb. 16: Flächensumme der Innenentwicklungspotenziale [ha] nach dem Stand der Baureife

Bei der überwiegenden Mehrheit der Fläche (70 %) fehlt lediglich eine Massnahme zur Herstellung der Baureife. Bei der übrigen Fläche werden noch zwei Massnahmen zur Erlangung der Baureife benötigt. Insgesamt stehen bei rund 85 % der nicht baureifen IE-Fläche noch raumplanerische Massnahmen aus. Bei knapp einem Viertel der Fläche fehlt die Erschliessung, bei geringeren Anteilen der Fläche benötigt es noch Lärmschutzmassnahmen (13 %) oder eine Landumlegung (10 %).

3.4 Mobilisierbarkeit der Innenentwicklungspotenziale

Eine der wesentlichsten Informationen zu den Innenentwicklungspotenzialen ist die Frage der tatsächlichen Mobilisierbarkeit der Flächen. Nachstehend wird detailliert auf die Eigentumsverhältnisse und die Bereitschaft der Eigentümer eingegangen. Daran anschliessend erfolgt die Auswertung zur Mobilisierbarkeit der Innenentwicklungspotenziale.

3.4.1 Eigentumsverhältnisse und Mobilisierungsbereitschaft der Eigentümer

Zunächst wird auf die Eigentumsverhältnisse im Allgemeinen eingegangen, da die Erfahrungen gezeigt haben, dass die Struktur der Eigentumsverhältnisse einen Einfluss auf die Mobilisierung der Flächen hat. Beispielsweise ist die Mobilisierung von Flächen in privatem Eigentum aufgrund der individuellen Interessenslage häufig mit grösseren Anstrengungen verbunden, als etwa bei gemeindeeigenen Flächen.

Rund zwei Drittel der Innenentwicklungsfläche befinden sich in privatem Besitz. Die restliche Flächensumme verteilt sich relativ ausgewogen auf die weiteren Eigentümertypen: 10 % der Fläche sind in Gemeindebesitz, weitere 9 % entfallen auf Mischformen (Kombinationen der verschiedenen Eigentümertypen), 8 % sind im Eigentum von anderen Körperschaften¹⁸ und mit 6 % den geringsten Anteil haben öffentliche Körperschaften wie Nachbargemeinden, Kanton oder Bund (vgl. Abb. 17).

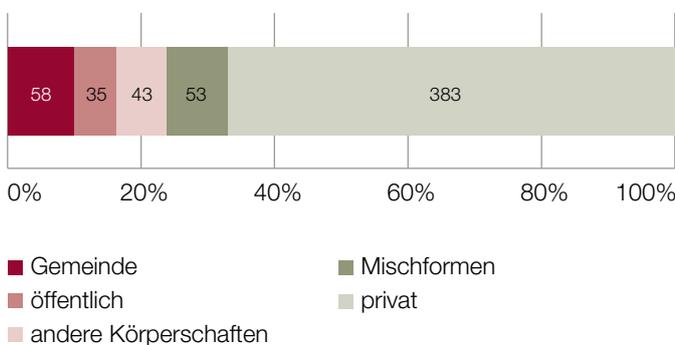


Abb. 17: Flächensumme der Innenentwicklungspotenziale [ha] nach Eigentümertyp

Die Bereitschaft des Eigentümers stellt häufig einen entscheidenden Faktor in Bezug auf die Blockadegründe dar (Stichwort «Baulandhortung»). Um eine Übersicht über die aus Sicht der Eigentümer verfügbaren Flächen zu erhalten, wurden die kommunalen Vertreter im Laufe der Erhebungsgespräche gefragt, wie sie die Bereitschaft der Eigentümer einschätzen.

Die Bereitschaft der Eigentümer zur Entwicklung der Innenentwicklungspotenziale ist bei rund 65 % der Fläche zu erkennen, das heisst die Bereitschaft wird von den Gemeinden als neutral, mittel oder hoch eingeschätzt. Beim überwiegenden Anteil der Fläche wird die Bereitschaft sogar als «hoch» bezeichnet (48 %). Bei einem knappen Drittel der Fläche stehen die Eigentümer einer Entwicklung allerdings ablehnend gegenüber (vgl. Abb. 18).

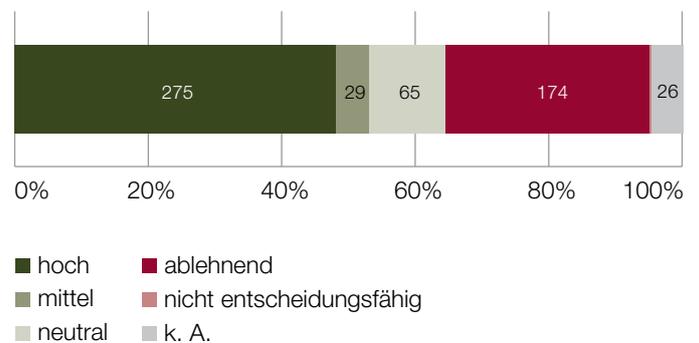


Abb. 18: Flächensumme der Innenentwicklungspotenziale [ha] nach der Bereitschaft der Eigentümer

3.4.2 Mobilisierbarkeit der Innenentwicklungspotenziale

Die Bereitschaft des Eigentümers alleine ermöglicht noch keine ausreichende Aussage über die Mobilisierbarkeit eines Potenzials. Deshalb wurde in den Erhebungen gemeinsam mit den kommunalen Vertretern eine Lagebeurteilung zu den Flächen vorgenommen. Diese beinhaltet neben den Eigentumsverhältnissen und der Einschätzung der Bereitschaft der Eigentümer auch Aspekte wie Altlasten, Infrastruktur sowie eine Reihe weiterer möglicher Beeinflussungen (z.B. Hochwasser, Abstände, Lärm), die eine Mobilisierung erschweren können.

¹⁸ Unter «andere Körperschaften» fallen beispielsweise die SBB, Genossenschaften oder die Bürgergemeinde. Diese Gruppe der Eigentümer wurde separat erfasst, da sie weder im klassischen Sinne wie private Akteure noch wie die öffentliche Hand agieren.

Eine Auswertung der Innenentwicklungspotenziale nach der Mobilisierbarkeit ergibt drei Arten von Innenentwicklungspotenzialen. Diese Unterscheidung ist wichtig für weitergehende planerische Überlegungen hinsichtlich der Möglichkeiten und des Handlungsbedarfs bezüglich der Innenentwicklung, zum Beispiel im Rahmen der Überarbeitung von Nutzungsplänen und anderen raumplanerischen Instrumenten.

Unterschieden werden drei IE-Kategorien:

- **IE^{plus}-Potenziale:** Flächen, deren Aktivierung keine Hinderungsgründe entgegenstehen beziehungsweise keine Schwierigkeiten bei der Entwicklung zu erwarten sind. IE^{plus}-Potenziale sind nicht unbedingt unmittelbar verfügbar. Unter Umständen sind auch für diese Flächen weitere Entwicklungsphasen (z.B. Herstellung der Baureife) zu durchlaufen. Bei diesen wird jedoch nach derzeitigem Kenntnisstand nicht mit grösseren Schwierigkeiten gerechnet.
- **IE^{null}-Potenziale:** Flächen, die mangelndes Eigentümerinteresse, keine Nachfrage und/oder die fehlende Infrastruktur vor Ort (in den Wohn- oder Mischzonen: fehlende Grundversorgung bestehend aus Schule, Kindergarten und Einkaufsmöglichkeiten; in der Arbeitszone: schlechte Anbindung an überörtliches Strassennetz) als Hinderungsgründe haben. Diese Flächen könnten jedoch, unter Ausschluss der Betrachtung individueller Interessen, die sich jederzeit und kurzfristig ändern können, direkt mobilisiert werden.
- **IE^{minus}-Potenziale:** Flächen, die rechtliche oder physische Hinderungsgründe haben, die eine Mobilisierung stark erschweren (z.B. Altlasten, sehr steile Topografie oder weitere Hindernisse, die als erschwerend beziehungsweise verhindernd eingeschätzt wurden). Diese Hinderungsgründe können bei den IE^{minus}-Potenzialen auch in Kombination mit den drei Hindernissen aus den IE^{null}-Potenzialen auftreten. Im Gegensatz zu diesen sind IE^{minus}-Flächen jedoch zusätzlich mit Mobilisierungsbehinderungen behaftet, die zur Lösung in aller Regel einen planerischen Prozess erfordern.

Abb. 19 zeigt, dass sowohl anzahl- wie flächenmässig knapp die Hälfte (46 % bzw. 49 %) der IE-Fläche der Kategorie IE^{plus} zugeordnet werden kann. 33 % der Fläche beziehungsweise 43 % der Potenziale fallen in die Kategorie IE^{null}. Den mit 18 % geringsten Anteil der IE-Fläche machen die IE^{minus}-Potenziale aus, anzahlmässig sind es sogar lediglich 12 %¹⁹.

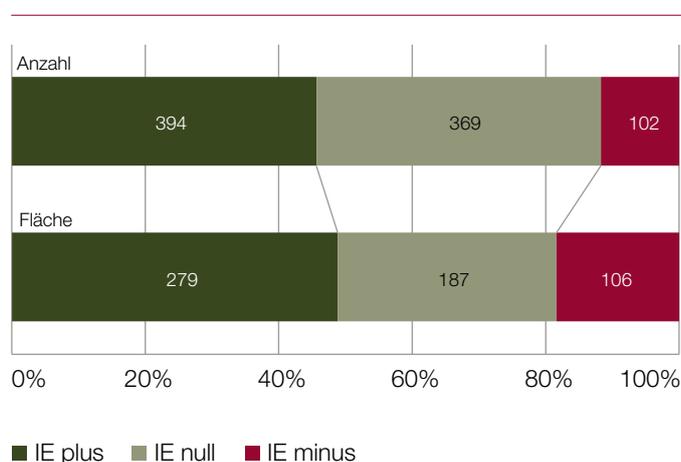


Abb. 19: Innenentwicklungspotenziale [Fläche in ha] nach Mobilisierbarkeit

¹⁹ Es sei an dieser Stelle erwähnt, dass das grösste Potenzial mit einer Fläche von rund 26 ha in die Kategorie der IE^{minus} fällt. Ohne dieses läge der flächenmässige Anteil bei knapp 15 %.

	Durchschnittliche Flächen-grösse	Flächen grösser als 1 ha	
		Anzahl	%
IE ^{plus} -Flächen	0.7 ha	67	17
IE ^{null} -Flächen	0.5 ha	38	10
IE ^{minus} -Flächen	1.0 ha	21	21

Tab. 4: Innenentwicklungsflächen nach Mobilisierbarkeitskategorien und Grösse

In Bezug auf die Grösse der Einzelflächen der Innenentwicklungspotenziale zeigt sich, dass die IE^{minus}-Flächen im Durchschnitt am grössten sind (1 ha)²⁰. Die IE^{null}-Flächen sind durchschnittlich lediglich halb so gross (0.5 ha) und die IE^{plus}-Flächen liegen mit einem Mittelwert von 0.7 ha dazwischen. Flächen, bei denen die Nachfrage oder das Interesse des Eigentümers gering sind (IE^{null}-Flächen), scheinen somit in der Tendenz kleiner zu sein als IE^{minus}- und IE^{plus}-Flächen.

Insgesamt sind 17 % der IE^{plus}-Flächen, 10 % der IE^{null}-Flächen und 21 % der IE^{minus}-Flächen mindestens 1 ha gross (vgl. Tab. 4). Mehr als die Hälfte dieser grossen Entwicklungspotenziale können der Kategorie IE^{plus} zugeordnet werden.

3.4.3 Innenentwicklungspotenziale ohne Hinderungsgründe für eine Mobilisierung (IE^{plus})

Rund 279 ha der total 572 ha Innenentwicklungsfläche sind der Kategorie IE^{plus} zugeordnet (394 der insgesamt 865 Innenentwicklungspotenziale). Diese Flächen stellen ein grosses Potenzial für die Gemeinden dar, da es sich um grosse zusammenhängende Areale innerhalb der Siedlung handelt, die voraussichtlich ohne Schwierigkeiten mobilisiert werden können. Es ist festzustellen, dass die Struktur der IE^{plus}-Flächen nicht nennenswert von der Struktur der erhobenen IE-Fläche insgesamt (d.h. über alle drei Kategorien hinweg) abweicht: Knapp die Hälfte (47 %) der IE^{plus}-Fläche befindet sich in der Wohn- oder Mischzone, etwa ein Drittel (35 %) in der Arbeitszone (vgl. Tab. 5). Gut zwei Drittel der Fläche sind derzeit noch unbebaut, das verbleibende Drittel weist grösstenteils eine mittlere beziehungsweise schlechte Bausubstanz auf. Rund 15 % (43 ha) der IE^{plus}-Fläche sind mögliche Brachen in naher Zukunft. Die Flächen sind demnach derzeit noch genutzt und damit unter Umständen nicht unmittelbar verfügbar. Die Gemeinden gehen jedoch davon aus, dass nach der Aufgabe der derzeitigen Nutzung keine Mobilisierungshindernisse auftreten werden.

	Wohn- und Mischzonen 131 ha	Arbeitszonen 98 ha	Zonen für öffentliche Nutzungen ²¹ 47 ha
davon noch unbebaut	97 ha (74 %)	66 ha (67 %)	26 ha (55 %)
davon schlechte/mittlere Bausubstanz	24 ha (18 %)	31 ha (32 %)	21 ha (45 %)
davon erschlossen	118 ha (91 %)	91 ha (93 %)	40 ha (85 %)
davon baureif	88 ha (67 %)	66 ha (67 %)	9 ha (19 %) ²²

Tab. 5: IE^{plus}-Fläche nach aggregierten Nutzungszonen und ausgewählten Merkmalen

- 20 Wird auch hier die zuvor erwähnte 26 ha-Fläche nicht berücksichtigt, beträgt die Durchschnittsfläche der IE^{minus}-Potenziale nur noch 0.8 ha.
- 21 In die Kategorie IE^{plus} fällt das mit rund 17 ha zweitgrösste Innenentwicklungspotenzial des Kantons St.Gallen. Dabei handelt es sich um eine mögliche Brache in naher Zukunft, welche in der Zone für öffentliche Nutzungen liegt. Die Bausubstanz auf der Fläche wird als «mittel» eingestuft. Für die Fläche gibt es erste Umnutzungsüberlegungen. Da allerdings nicht feststeht, wann die Fläche brachfallen wird, wird frühestens mit einer Baureife innert 5 bis 15 Jahren gerechnet.
- 22 In der Mehrheit der Fälle ist eine Umzonung in Wohn- oder Mischzone vorgesehen, weshalb lediglich 9 ha respektive 19 % der IE^{plus}-Fläche in den Zonen für öffentliche Nutzungen baureif sind.

3.4.4 Innenentwicklungspotenziale mit Hinderungsgründen für eine Mobilisierung (IE^{null})

369 der 865 erhobenen Innenentwicklungspotenziale gehören zur Kategorie der IE^{null} -Flächen. Insgesamt beläuft sich deren Gesamtfläche auf 187 ha. Der überwiegende Teil dieser Fläche (83 %) ist lediglich durch einen Hinderungsgrund blockiert. In den meisten Fällen (80 %) liegt die Ursache bei den Eigentümern, gefolgt von der fehlenden Nachfrage. Fehlende Infrastruktureinrichtungen sind lediglich bei sieben Flächen der alleinige Hinderungsgrund einer Entwicklung.

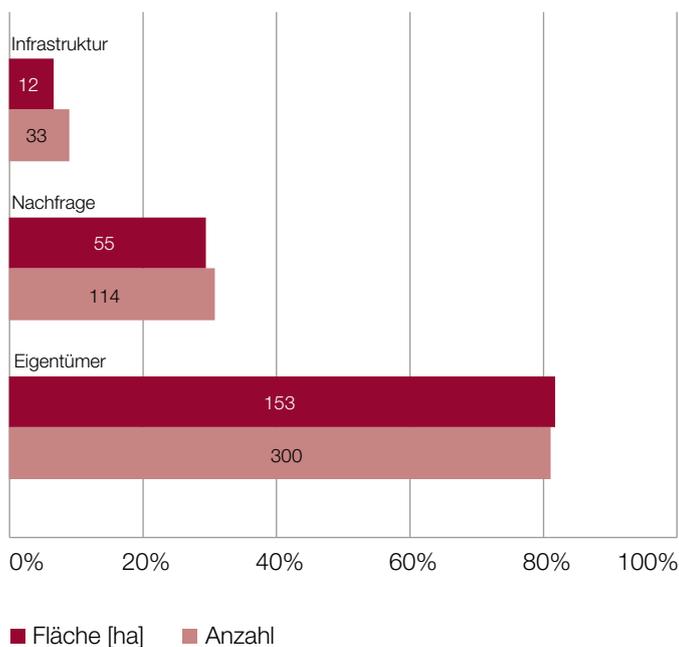


Abb. 20: Hinderungsgründe der IE^{null} -Potenziale (Mehrfachnennungen möglich)

Knapp 15 % der IE^{null} -Fläche weisen zwei Hinderungsgründe auf. In den meisten Fällen fehlen die Nachfrage und das Interesse des Eigentümers. Lediglich ein geringer Anteil ist durch alle drei Gründe blockiert – absolut ausgedrückt betrifft dies nur 10 Flächen. Werden die Hinderungsgründe unabhängig von der Anzahl an Gründen betrachtet, ergibt sich folgende Situation: Die grösste Mobilisierungshürde stellt die fehlende Bereitschaft der Eigentümer, die Flächen zu entwickeln oder zu verkaufen, dar. Dies betrifft mehr als 80 % der IE^{null} -Fläche (vgl. Abb. 20). Zweithäufigster Hinderungsgrund ist die fehlende Nachfrage, von der knapp 30 % der IE^{null} -Fläche betroffen sind. Die lokale Infrastruktur wird lediglich bei 7 % der gesamten IE^{null} -Fläche als problematisch eingeschätzt.

3.4.5 Innenentwicklungspotenziale mit Hinderungsgründen für eine Mobilisierung (IE^{minus})

106 ha der insgesamt erhobenen 572 ha IE-Fläche, beziehungsweise 102 der 865 Innenentwicklungspotenziale sind der Kategorie IE^{minus} zugeordnet. Allerdings sind lediglich 54 IE-Potenziale mit einer Fläche von rund 66 ha ausschliesslich durch rechtliche und/oder physische Gründe blockiert²³ – der übrige Anteil verfügt zusätzlich auch über Hinderungsgründe der Kategorie IE^{null} .

Etwas mehr als die Hälfte (54 %) der IE^{minus} -Fläche ist durch einen Hinderungsgrund blockiert, bei rund einem Drittel (35 %) sind es zwei Gründe. Rund 10 % der IE^{minus} -Fläche werden durch drei Gründe blockiert.

Bezogen auf die Anzahl ist mit knapp einem Drittel (30 %) aller IE^{minus} -Potenziale wiederum das mangelnde Interesse der Eigentümer der häufigste Hinderungsgrund, gefolgt von der mangelnden Nachfrage sowie der Topografie (jeweils 26 %) (vgl. Abb. 21). Flächenmässig gesehen ist allerdings mehr als die Hälfte (58 %) der IE^{minus} -Fläche von der Altlastenproblematik betroffen, die damit die grösste Mobilisierungshürde darstellt. In absoluten Zahlen ausgedrückt werden damit 22 Potenziale mit einer Gesamtfläche von etwa 61 ha durch eine bestehende oder vermutete Altlast blockiert.²⁴ Zweithäufigster Hinderungsgrund, bezogen auf die Fläche, ist die fehlende Bereitschaft der Eigentümer (22 %).

²³ Darunter fällt das grösste IE-Potenzial des Kantons St.Gallen, welches rund 26 ha umfasst und in der Industriezone liegt. Für dieses Potenzial besteht ein Altlastenverdacht und es wird davon ausgegangen, dass die Altlasten eine Entwicklung erschweren. Ohne die besagte Fläche sind rund 39 ha IE^{minus} -Fläche nur durch rechtliche und/oder physische Gründe blockiert.

²⁴ Einen grossen Anteil daran macht das bereits erwähnte grösste Innenentwicklungspotenzial des Kantons aus. Wird dieses nicht mitgerechnet, sind jedoch noch immer 34 % der IE^{minus} -Fläche durch eine Altlast blockiert – ein im Vergleich mit anderen Raum+-Projekten relativ hoher Anteil.

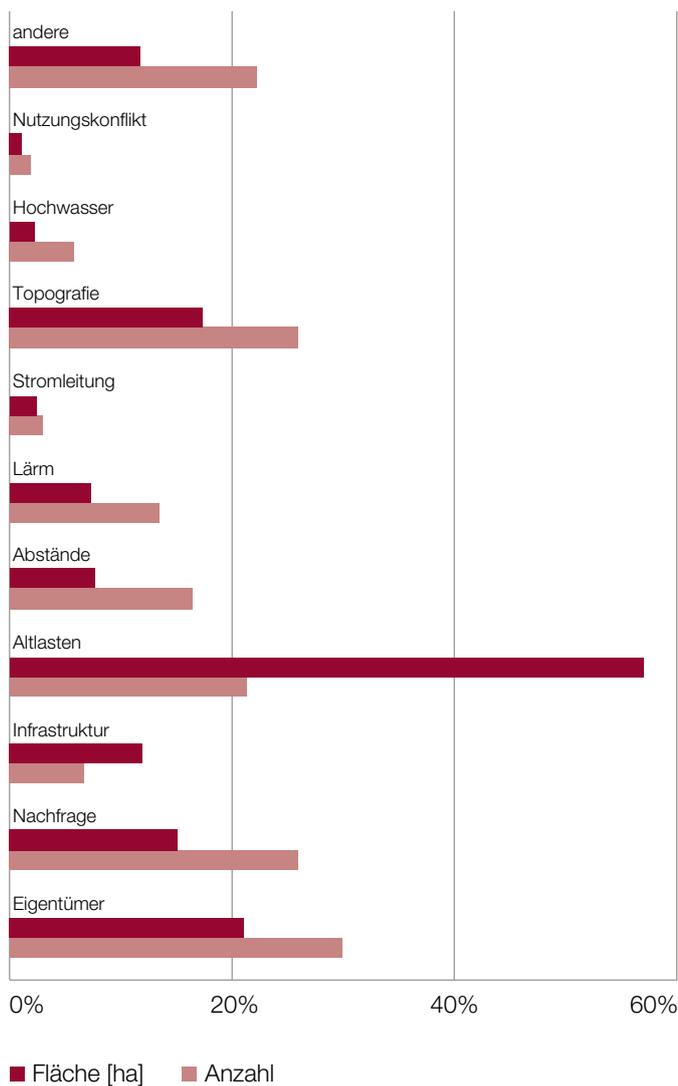


Abb. 21: Hindernisgründe der IE^{minus} -Potenziale (Mehrfachnennungen möglich)

3.4.6 Mobilisierbarkeit nach Regionen

In 4 der 6 Regionen ist der Anteil an IE^{plus} -Flächen überdurchschnittlich, das heisst, er macht prozentual gesehen mehr als die Hälfte der Innenentwicklungsfläche aus (vgl. Abb. 22). Am geringsten ist der Anteil der IE^{plus} -Fläche in der Regio St.Gallen. Absolut gesehen ist die IE^{plus} -Fläche in der Regio St.Gallen jedoch mit 70 ha am höchsten, in der Regio Wil beträgt die IE^{plus} -Fläche ebenfalls 70 ha. In diesen beiden Regionen gibt es damit die meisten Innenentwicklungspotenziale, die voraussichtlich ohne Schwierigkeiten mobilisiert werden können. Die Regio St.Gallen weist zudem aber auch den prozentual wie auch absolut höchsten Anteil an der IE^{minus} -Fläche auf²⁵. Damit befindet sich auch der überwiegende Teil der Potenzialfläche, der durch rechtliche und/oder physische Gründe blockiert wird, in dieser Region. Den geringsten Anteil der IE^{minus} -Fläche hat hingegen das Rheintal.

Der Anteil der IE^{null} -Fläche an der jeweiligen regionalen Innenentwicklungsfläche ist im regionalen Vergleich verhältnismässig konstant. Leicht überdurchschnittlich ist er im Toggenburg und in Sarganserland-Werdenberg, das heisst, dass in diesen Regionen bei verhältnismässig vielen Flächen Mobilisierungshindernisse durch den Eigentümer, die Nachfrage oder die Infrastruktur zu erwarten sind.

25 Wird das grösste Innenentwicklungspotenzial, welches in der Regio St.Gallen liegt und als IE^{minus} -Fläche klassiert ist, abgezogen, bleiben noch immer rund 51 ha IE^{minus} -Fläche in dieser Region.

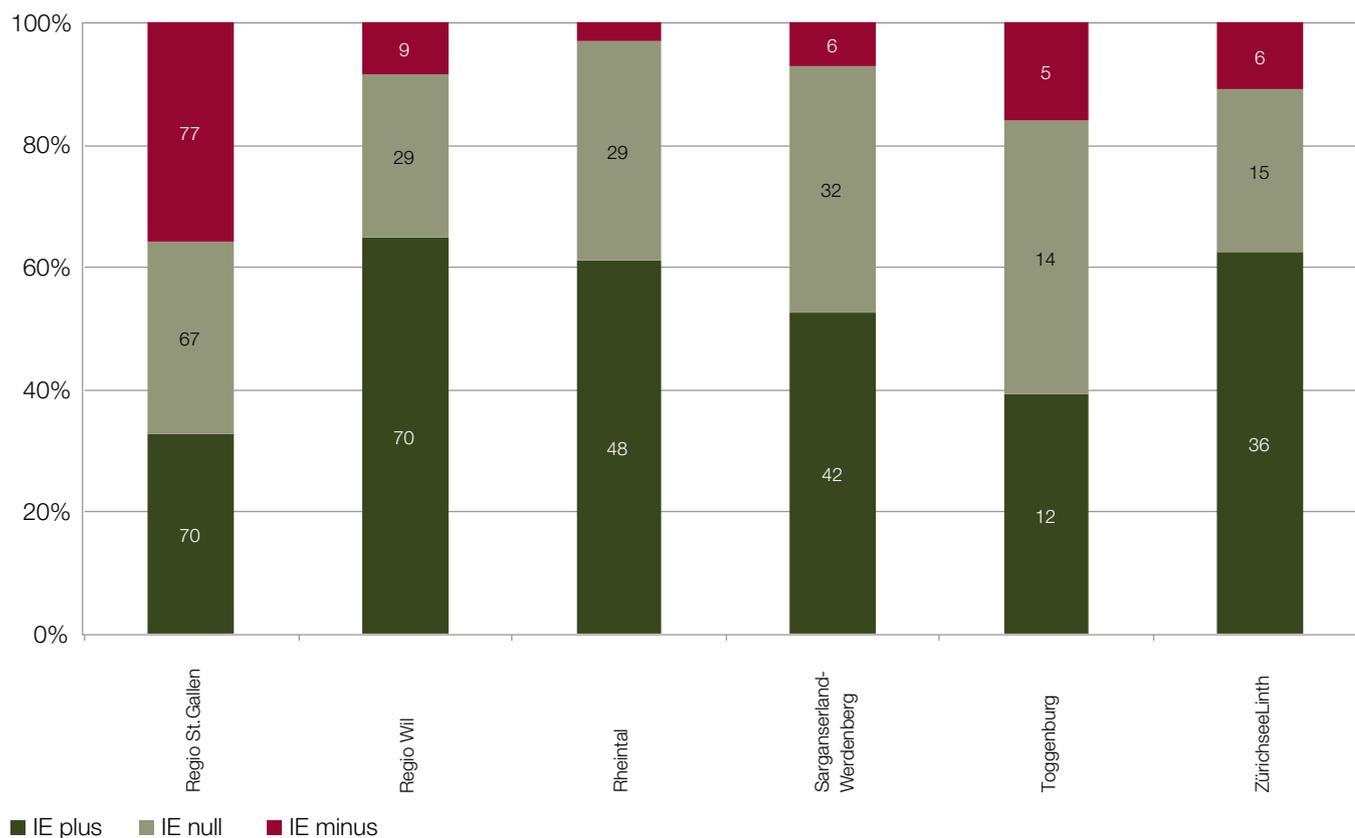


Abb. 22: Relative Verteilung der Flächensumme der Innenentwicklungspotenziale [ha] nach Mobilisierbarkeit und Region

Die Betrachtung der verschiedenen Mobilisierungshindernisse zeigt grosse Unterschiede zwischen den Regionen (vgl. Abb. 23). So ist beispielsweise im Toggenburg bei 44 % der erhobenen IE-Fläche mit Mobilisierungsschwierigkeiten durch eine mangelnde Nachfrage zu rechnen. Im Vergleich dazu trifft dies nur auf 4 % der erhobenen IE-Fläche im Rheintal zu. Gleiches gilt für die Infrastruktur: Hier ist im Toggenburg bei 15 % eine erschwerte Mobilisierung aufgrund der Infrastruktur zu erwarten. Im Rheintal, Sarganserland-Werdenberg sowie ZürichseeLinth stellt die Infrastruktur kein respektive kaum einen Hinderungsgrund dar. In den beiden übrigen Regionen sind rund 5 % bis 6 % von diesem Hindernis betroffen.

Auch bei dem insgesamt am häufigsten auftretenden Blockadegrund, dem mangelnden Eigentümerinteresse, zeigen sich grosse räumliche Unterschiede. So sind etwa in der Region Sarganserland-Werdenberg 42 % der IE-Fläche durch diesen Grund blockiert – doppelt so viel wie in der Regio Wil, in der dies nur auf 19 % der IE-Fläche zutrifft. In den Regionen St. Gallen und Rheintal beträgt der Anteil 34 % respektive 37 %, in der Region ZürichseeLinth sind es 24 %. In der Region Toggenburg, in der wie oben beschrieben die Nachfrage ein grosses Hindernis darstellt, ist die Blockade durch den Eigentümer mit 22 % dagegen relativ gering. Das Toggenburg ist daher auch die einzige der sechs Regionen, in denen die Eigentümerbereitschaft nicht den wichtigsten Blockadegrund darstellt.

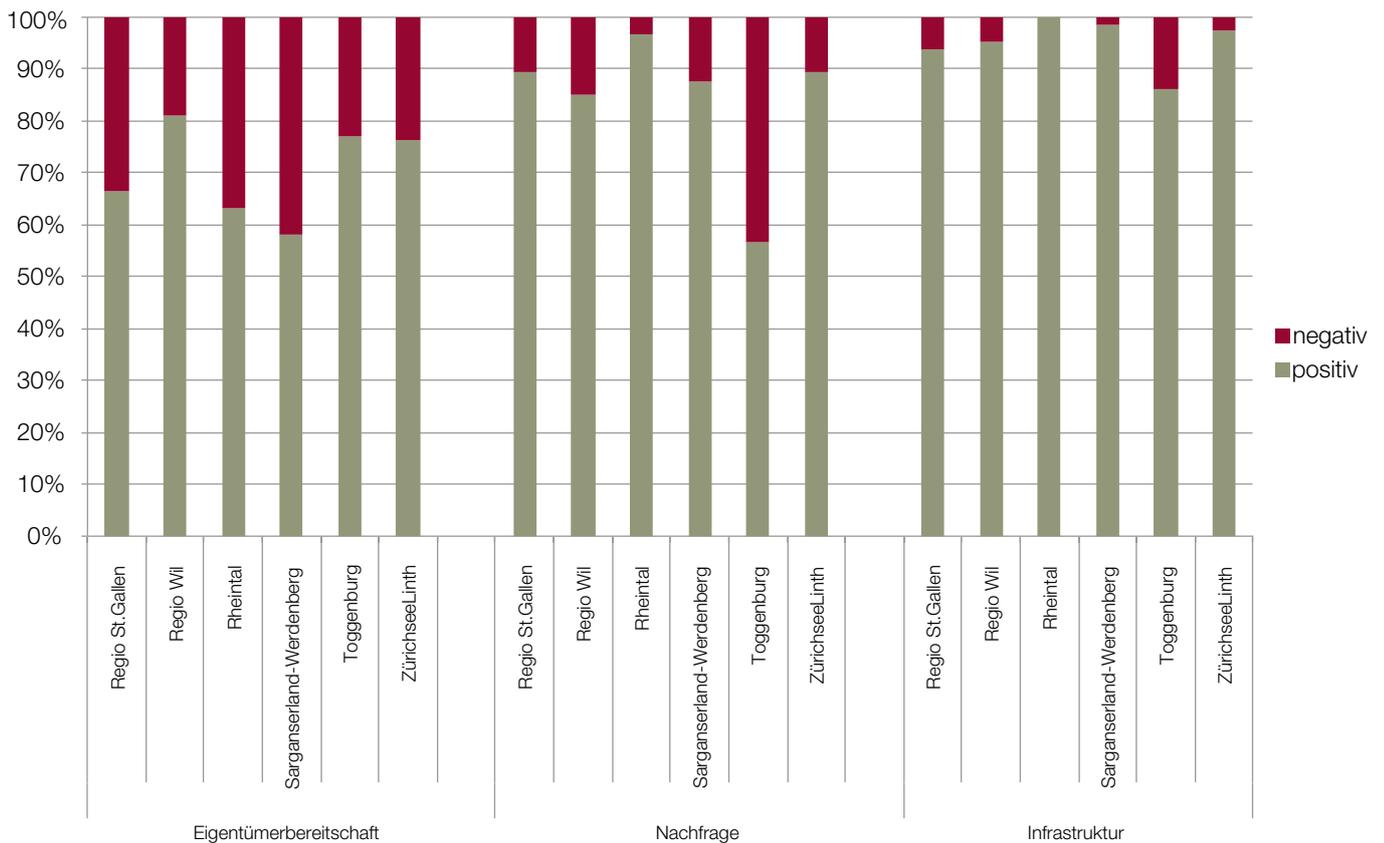


Abb. 23: Bewertung der Eigentümerbereitschaft, Nachfrage und Infrastruktur nach Region

Bei den weiteren Blockadegründen ist vor allem die Verteilung der durch Altlasten blockierten Flächen zu erwähnen. Von diesen insgesamt etwa 61 ha befinden sich etwa 92 % in der Regio St.Gallen sowie etwa 7 % in der Regio Wil. In den übrigen Regionen spielt die Altlastenproblematik demnach keine Rolle. Auch die Blockade durch die Topografie bündelt sich in der Regio St.Gallen – knapp drei Viertel der Fläche (72 %), die durch diesen Grund blockiert sind, befinden sich dort. Eine kleinere Rolle spielt dieser Blockadegrund in den Regionen Toggenburg (17 %), Sarganserland-Werdenberg sowie Rheintal (je 6 %). In den Regionen Wil sowie ZürichseeLinth wurde die Topografie von keiner Gemeinde als Blockadegrund genannt.

3.5 Baulücken

Im Kanton St.Gallen wurden insgesamt 4831 Baulücken mit einer Gesamtfläche von etwa 434 ha erhoben.

3.5.1 Rechtskräftige Nutzung

Der überwiegende Teil (95 %) der BL-Fläche befindet sich in der Wohn- oder Mischzone (vgl. Abb. 24). In der Arbeitszone (Gewerbe- und Industriezone) liegen nur etwa 4 %.

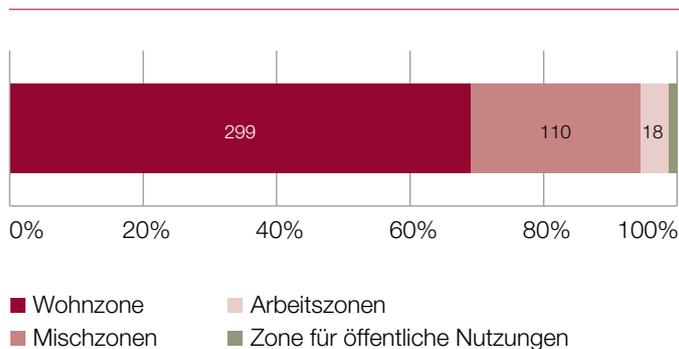


Abb. 24: Flächensumme der Baulücken [ha] nach aggregierten Nutzungszonen

3.5.2 Eigentumsverhältnisse und Eigentümerbereitschaft

Mit einem Flächenanteil von rund 92 % sind die weitaus meisten Baulücken in privatem Eigentum (vgl. Abb. 25). Im Eigentum der Gemeinde befinden sich knapp 6 % der Baulückenfläche.

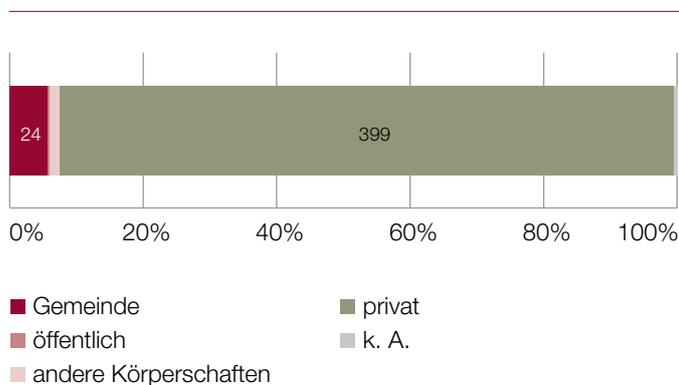


Abb. 25: Flächensumme der Baulücken [ha] nach Eigentübertyp

Abb. 26 zeigt, dass bei knapp 43 % der BL-Fläche der Eigentümer an einer Entwicklung oder Veräusserung des Grundstücks interessiert ist. Diesbezüglich kein Interesse zeigt der Eigentümer bei etwa 47 % der Gesamtfläche der erhobenen Baulücken. Die Verhältnisse sind damit nahezu ausgewogen – ein im Vergleich mit anderen Raum+-Projekten ausserordentlich gutes Ergebnis, das die Möglichkeiten, die dem Kanton beziehungsweise den entsprechenden Gemeinden damit offenstehen, demonstriert.

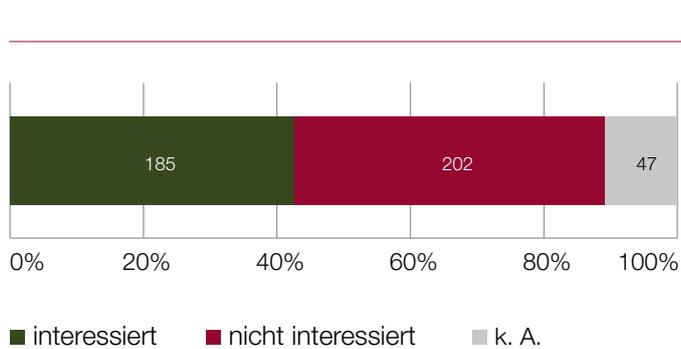


Abb. 26: Flächensumme der Baulücken [ha] nach Bereitschaft der Eigentümer

Bei der näheren Betrachtung der Baulücken vor dem Hintergrund des Eigentümerinteresses ist festzustellen, dass sowohl die Zonenart wie auch der Eigentübertyp keine Rolle spielen – wohl aber die Lage der Baulücke. So ist bei 58 % der Eigentümer von ausserhalb des Siedlungskörpers liegenden Baulücken das Interesse an der Entwicklung oder Veräusserung der Fläche vorhanden – bei innenliegenden Baulücken sind es hingegen nur 40 %. Oder aus einem anderen Blickwinkel betrachtet: Etwa zwei Drittel der Baulücken, die durch den Eigentümer blockiert sind, liegen innerhalb des Siedlungskörpers.

Bei 73 % der nicht blockierten BL-Fläche besteht nach Aussage der Gemeinden auch eine Nachfrage, so dass davon ausgegangen werden kann, dass diese Flächen in den kommenden Jahren entwickelt werden. 99 % der nicht durch den Eigentümer blockierten BL-Fläche sind zudem bereits baureif und weisen auch keine sonstigen Blockaden auf.

3.5.3 Nachfrage

Die Gemeinden gaben im Zuge der Erhebungsgespräche für 72 % der BL-Fläche an, dass die Nachfrage vorhanden sei. Bei 28 % der Fläche ist dies hingegen nicht der Fall (vgl. Abb. 27).

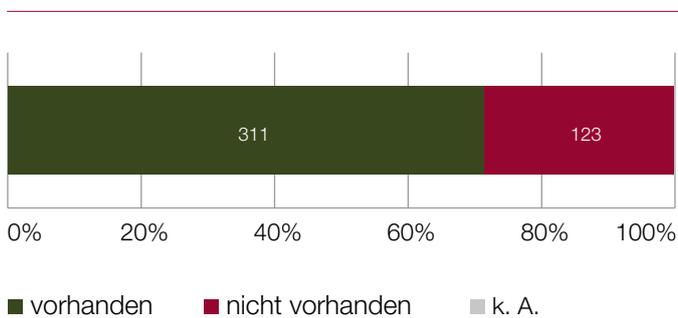


Abb. 27: Flächensumme der Baulücken [ha] nach Nachfrage

Der Anteil nicht nachgefragter Baulücken ist damit verhältnismässig hoch. Bei näherer Betrachtung dieser Flächen ist festzustellen, dass auch hier die (aggregierten) Nutzungszonen keine Rolle spielen. Ebenso besteht kein erkennbarer Zusammenhang zum Eigentümerinteresse – dennoch sollte an dieser Stelle erwähnt werden, dass bei rund 40 % der nicht nachgefragten Baulücken kein Blockadegrund (weder durch den Eigentümer noch durch einen anderen Grund) besteht, dies entspricht etwa 50 ha baureifem Bauland.

Ein Zusammenhang mit der Nachfrage ist jedoch in der Lage der Baulücken zu sehen. Zum einen betrifft dies die Lage im Ort, zum anderen aber auch die Lage im Kanton. Betreffend Erstgenanntem ist festzustellen, dass etwa 60 % der nicht nachgefragten Baulücken ausserhalb des weitgehend überbauten Gebietes liegen. Dies verwundert nicht, da die innenliegenden Flächen in der Regel infrastrukturell besser erschlossen sind. So zeigt auch der Vergleich, dass bei Flächen innerhalb des Siedlungskörpers die Nachfrage in rund 80 % der Fälle vorhanden ist. Bezüglich der Lage im Kanton fällt eine räumliche Konzentration nicht nachgefragter Baulücken an der Grenze zum Kanton Appenzell Auser rhoden sowie im Süden des Kantons auf (vgl. Abb. 28). Der Anteil nachgefragter Baulücken an der erhobenen Gesamtsumme ist in diesen Gemeinden häufig kleiner als 25 %. Eine auffallend hohe Nachfrage ist hingegen vor allem in den Regionen St.Gallen und Rheintal zu verzeichnen.



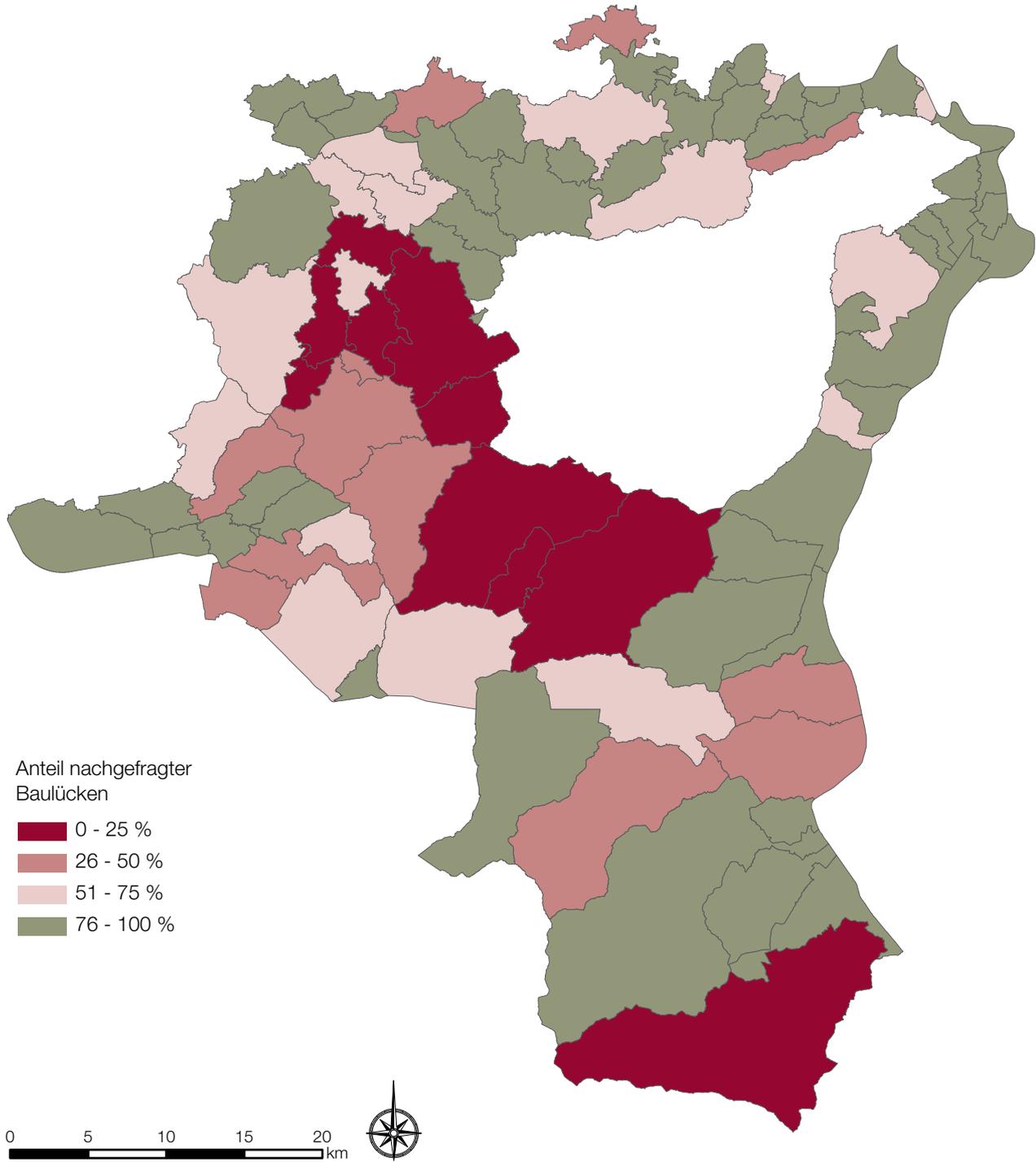


Abb. 28: Anteil nachgefragter Baulücken an der Gesamtsumme der erhobenen Baulücken

3.6 Aussenreserven

In dieser Kategorie wurden 933 Flächen mit einer Gesamtgrösse von rund 653 ha erhoben.

3.6.1 Rechtskräftige Nutzung

Jeweils etwas mehr als ein Drittel der gesamten AR-Fläche befindet sich in der Wohn- (38 %) beziehungsweise Arbeitszone (36 %). Weitere 14 % liegen in Zonen für öffentliche Nutzungen, rund 10 % in der Mischzone (vgl. Abb. 29). Es ist hierbei jedoch anzumerken, dass die Gemeinden bei knapp 5 %²⁶ der Gesamtfläche angaben, dass diese in naher Zukunft ausgezont werden sollen, dies entspricht etwa 32 ha.

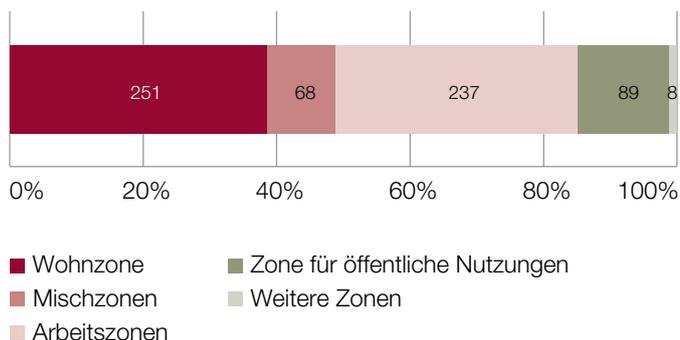


Abb. 29: Flächensumme der Aussenreserven [ha] nach aggregierten Nutzungszonen

3.6.2 Stand der Erschliessung und Baureife

Rund zwei Drittel (66 %) der erhobenen Aussenreserven sind bereits vollständig erschlossen. Knapp 60 % sind baureif. Der grösste Teil (46 %) der nicht baureifen Aussenreservenfläche soll in den kommenden 5 Jahren baureif werden (vgl. Abb. 30). Bei weiteren 38 % ist dies innerhalb der nächsten 5 bis 15 Jahre geplant. 17 % sollen erst langfristig baureif werden.

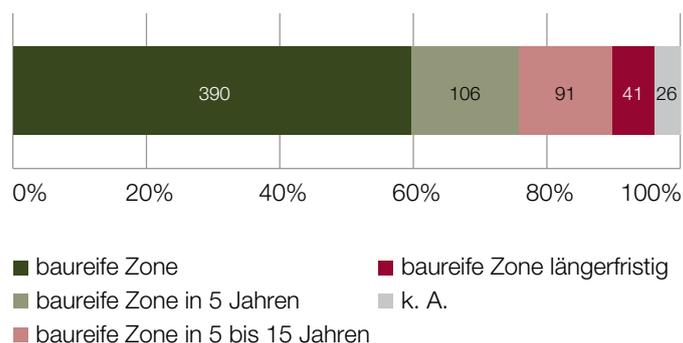


Abb. 30: Flächensumme der Aussenreserven [ha] nach Stand der Baureife

Bei etwa 71 % der nicht baureifen Fläche ist lediglich eine Massnahme zur Herstellung der Baureife notwendig – im überwiegenden Teil ist dies die Erschliessung (80 %). Von dieser Fläche sollen rund 40 % in den kommenden 5 Jahren erschlossen und damit vermutlich auch mobilisiert werden. Bei weiteren 34 % ist dies innerhalb der nächsten 5 bis 15 Jahre geplant. Etwa ein Viertel der Fläche soll erst langfristig (d.h. frühestens in 15 Jahren) erschlossen werden.

Bei rund einem Viertel der noch nicht baureifen AR-Fläche sind zwei Massnahmen zur Herstellung der Baureife notwendig. Eine der Massnahmen ist dabei immer die Erschliessung (mit Ausnahme von zwei Flächen). Bei 84 % dieser Fläche wurden noch ausstehende raumplanerische Massnahmen (z.B. Umzonungen, Gestaltungsplanpflicht) von den Gemeinden als zweite Massnahme genannt.

Nur ein sehr geringer Anteil (4 %) benötigt drei und mehr Massnahmen, wobei die Erschliessung sowie die Durchführung raumplanerischer Massnahmen immer eine Rolle spielt. Insgesamt wird damit auch deutlich, dass die beiden Massnahmen «Lärmschutz» sowie «Landumlegung» eine eher untergeordnete Rolle spielen (vgl. Abb. 31). Lediglich 14 Aussenreserven (8 % der nicht baureifen AR-Fläche) im Kanton St.Gallen benötigen Lärmschutzmassnahmen zur Herstellung der Baureife, bei der Landumlegung sind es nur 8 Flächen (1 % der nicht baureifen AR-Fläche).

26 Es handelt sich hierbei zu je etwa 40 % um Wohn-/Misch- beziehungsweise Arbeitszone. Die übrigen 20 % sind aktuell Zone für öffentliche Nutzungen.

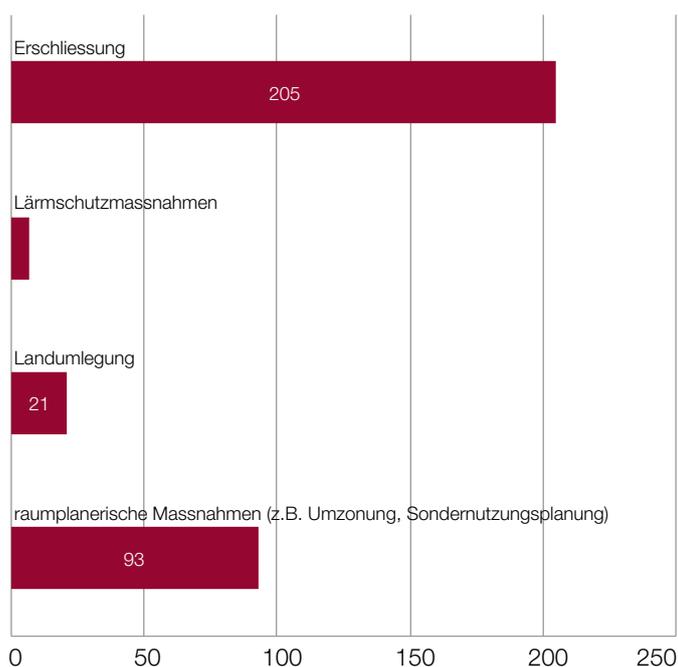


Abb. 31: Flächensumme [ha] der nicht baureifen Aussenreserven nach den Massnahmen für die Baureife

Die Anzahl durchzuführender Massnahmen hat keinen negativen Einfluss auf die erwartete Dauer zur Herstellung der Baureife – im Gegenteil: Im Schnitt sollen Aussenreserven mit zwei und mehr ausstehenden Massnahmen schneller baureif werden, als jene mit nur einer Massnahme.

3.6.3 Mobilisierbarkeit

Von den insgesamt 653 ha AR-Fläche sind knapp zwei Drittel (62 %) nicht blockiert (vgl. Abb. 32). Bei rund 18 % dieser Fläche gab die Gemeinde an, dass diese zwar nicht blockiert seien, in den nächsten Jahren jedoch auch keine Aktivität zu erwarten ist. Rund 55 % der nicht blockierten AR-Fläche sind zudem bereits baureif und weisen keine Erschwernisse, beispielsweise durch die Topografie, Abstände oder Stromleitungen, auf. Insgesamt entspricht dies etwa 220 ha Bauland ausserhalb des weitgehend überbauten Gebiets beziehungsweise rund einem Drittel (33 %) der erhobenen AR-Fläche.

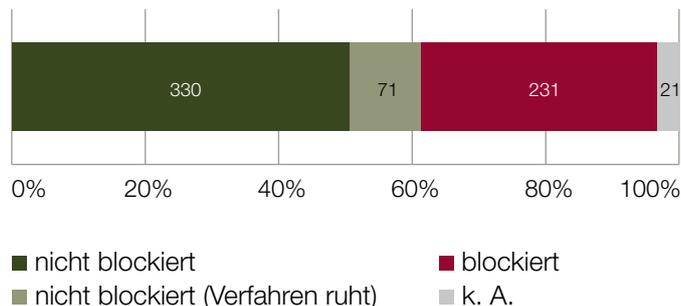


Abb. 32: Flächensumme der Aussenreserven [ha] nach Stand der Blockade

Mit etwa 232 ha ist rund ein Drittel der erhobenen AR-Fläche blockiert – meist durch den Eigentümer (70 %). Die übrigen 30 % werden durch einen anderen Grund blockiert, wobei fast die Hälfte (46 %) dieser blockierten Fläche in nächster Zeit ausgezont werden soll. Es handelt sich hierbei um 49 Flächen, die mehrheitlich unerschlossen sind (60 %) und sich sowohl in der Arbeitszone (44 %), wie auch Wohn-/Mischzone (38 %) und Zone für öffentliche Nutzungen (18 %) befinden. Etwa drei Viertel (76 %) der Flächen sind ausschliesslich in privatem Besitz.

256 Aussenreserven mit einer Gesamtfläche von etwa 163 ha werden durch den Eigentümer blockiert. Bei knapp 70 % dieser Fläche besteht die Blockade auf unbestimmte Zeit, das heisst der Eigentümer ist grundsätzlich nicht an einer Entwicklung oder an einem Verkauf der Fläche interessiert. Bei etwa 8 % der Fläche besteht die Blockade voraussichtlich nur in den kommenden 5 Jahren, bei etwa 23 % ist in den nächsten 5 bis 15 Jahren mit einer Auflösung der Blockade zu rechnen. In der Regel deuten diese zeitlich begrenzten Blockaden darauf hin, dass der Eigentümer vor dem Verkauf noch eine bestimmte Entwicklung abwartet oder in den kommenden Jahren ein Eigenbedarf zu vermuten ist. Etwa 83 % dieser blockierenden Eigentümer sind private Personen beziehungsweise Unternehmen. Bei jeweils etwa 8 % handelt es sich um die Gemeinde beziehungsweise andere öffentliche Institutionen.

3.7 Nachverdichtung

Insgesamt weisen 362 Gebiete ein Nachverdichtungspotenzial auf, davon kommen 83 (23 %) gemäss Einschätzung der Gemeinden nicht für eine Nachverdichtung in Frage. Die folgende Auswertung berücksichtigt lediglich die in Frage kommenden Nachverdichtungspotenziale (NV) (insgesamt 279 Flächen und somit 77 % der erhobenen NV)²⁷. Die Einzelparzellen machen anzahlmässig mit 81 % den Hauptteil der Nachverdichtungspotenziale aus, was umgekehrt bedeutet, dass nur ein geringer Anteil Nachverdichtungspotenziale in Form von Quartieren sind.

Flächenmässig der grösste Anteil (74 %) der gesamten Nachverdichtungsfläche liegt in den Wohnzonen, weitere 19 % in den Mischzonen und die restlichen 7 % in den Kernzonen.

Regional betrachtet befindet sich der überwiegende Anteil der erhobenen NV-Potenziale in der Region St.Gallen (37 %). Weitere 20 % befinden sich in der Region Rheintal sowie 16 % respektive 12 % in den Regionen Sarganserland-Werdenberg beziehungsweise Toggenburg. Die wenigsten NV-Potenziale finden sich in den Regionen Zürichsee/Linth (9 %) und Wil (6 %).

3.7.1 Eigentumsverhältnisse

Erwartungsgemäss sind die Einzelparzellen überwiegend im Eigentum eines Eigentümers (90 %), wohingegen sich 96 % der Quartiere in mehreren Händen befinden. In Bezug auf die Verfügbarkeit für eine Nachverdichtung der Flächen liefern die Eigentumsverhältnisse insofern einen Hinweis, als dass vermutet werden kann, dass bei mehreren Eigentümern – und somit bei einer grösseren Anzahl Akteure – höhere Anstrengungen notwendig sind, um einen Verdichtungsprozess zu initiieren.

3.7.2 Zeitrahmen für eine Entwicklung

Wie bereits erwähnt, kommen gut ein Viertel (23 %) der erhobenen NV-Flächen nicht für eine Nachverdichtung in Frage. Dazu kommen weitere 8 % der Flächen, zu denen die kommunalen Vertreter keine Angaben machen konnten. Für insgesamt 35 % aller Flächen konnte eine Aussage über den Zeitrahmen, in dem die Nachverdichtung stattfinden könnte, gemacht werden: 5 % der gesamten NV-Flächen sollen innerhalb der nächsten 2 Jahre nachverdichtet werden, weitere 8 % in 2 bis 5 Jahren und 22 %

schliesslich in 5 bis 15 Jahren. Bei den kurz- und mittelfristig geplanten Nachverdichtungen kann davon ausgegangen werden, dass bereits Überlegungen und Konzepte bis hin zu konkreten Projekten vorhanden sind. 34 % der Flächen kommen für eine Nachverdichtung grundsätzlich in Frage, allerdings ist derzeit, nach Angabe der Gemeinden, keine Aussage in Bezug auf deren zeitliche Umsetzung möglich (vgl. Abb. 33).

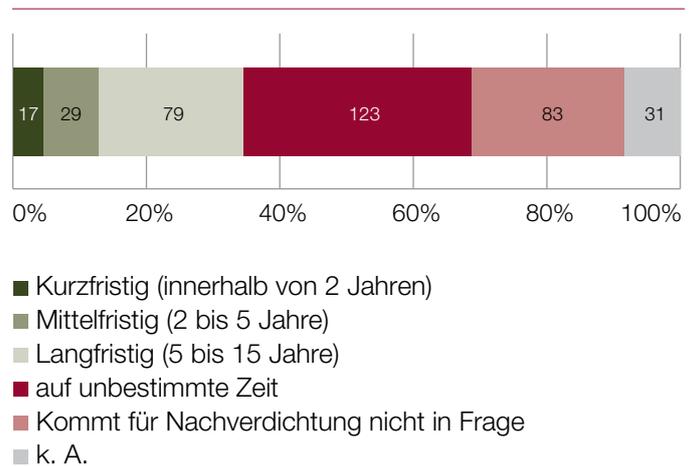


Abb. 33: Anzahl der Nachverdichtungspotenziale nach dem Zeitrahmen für eine Entwicklung

3.7.3 Bereitschaft der Eigentümer und der Gemeinden

Für die in Frage kommenden NV-Flächen wurde die Bereitschaft der Eigentümer und der Gemeinden gegenüber einer Nachverdichtung ausgewertet²⁸. Grundsätzlich zeigt sich, dass die Gemeinden ein grösseres Interesse an einer Verdichtung zeigen als die Eigentümer der Flächen²⁹. So lehnen die Eigentümer in etwa bei der Hälfte der Flächen eine Nachverdichtung ab, die Gemeinden sind hingegen lediglich in 4 % der Fälle ablehnend eingestellt. In 43 % der Fälle ist die Bereitschaft der Gemeinde zu einer Nachverdichtung hingegen «hoch», bei je 26 % «mittel» beziehungsweise «neutral». Auf Seiten der Eigentümer wird die Bereitschaft in nur 17 % der Fälle als «hoch» eingeschätzt. Bei 13 % der NV-Flächen wird sie von der Gemeinde als «mittel» und bei 14 % als «neutral» eingeschätzt (vgl. Abb. 34).

27 Ausnahme bildet das Kapitel 3.7.2, in dem die nicht in Frage kommenden NV ebenfalls berücksichtigt sind.

28 Ausser in Einzelfällen ist sowohl die Bereitschaft der Eigentümer wie auch der Gemeinden bei den nicht in Frage kommenden Flächen ablehnend.

29 Es ist hierbei jedoch zu beachten, dass die Erhebung aus Sicht der Gemeinden stattfindet.

Zudem ist festzustellen, dass im Falle eines interessierten Eigentümers (d.h. Interesse ist «mittel» oder «hoch») auch die Gemeinde einer Nachverdichtung gegenüber zumindest «neutral», meist jedoch «mittel» oder gar «hoch» eingestellt ist und damit der Verdichtung nicht im Wege stehen beziehungsweise dieses Vorhaben sogar unterstützen würde. Umgekehrt schätzen die kommunalen Vertreter das Interesse der Eigentümer bei Flächen, welche die Gemeinde als Nachverdichtungspotenzial betrachtet (d.h. Interesse ist «hoch» oder «mittel») in 42 % der Fälle als «ablehnend» und nur in 25 % als «hoch» ein. Ist das Interesse des Eigentümers «hoch», ist in fast allen Fällen (94 %) auch bereits ein Zeithorizont für eine Nachverdichtung vorhanden.

Wird die Bereitschaft der Eigentümer und der Gemeinden nach Art der Nachverdichtung (Einzelparzelle oder Quartier) betrachtet, so fällt auf, dass sowohl auf Seiten der Gemeinden wie Eigentümer das hohe Interesse bei den Einzelparzellen prozentual gesehen höher ist als bei den Quartieren. Auf der anderen Seite lehnen allerdings prozentual betrachtet auch mehr Eigentümer und Gemeinden eine Nachverdichtung auf Einzelparzellen ab, als in Quartieren. Das heisst der prozentuale Anteil einer neutralen und mittleren Bereitschaft einer Nachverdichtung gegenüber ist bei den Quartieren höher als bei den Einzelparzellen.

Regional betrachtet zeigen sich grosse Unterschiede zwischen der Bereitschaft des Eigentümers, aber auch der Gemeinde: In der Region Wil ist diese Bereitschaft in beiden Fällen am niedrigsten, bei weniger als jedem zehnten erhobenen Nachverdichtungspotenzial zeigt der Eigentümer Interesse, bei der Gemeinde ist es nur etwas mehr als ein Drittel. Im Rheintal ist das Interesse beider Akteure im regionalen Vergleich hingegen am grössten – mehr als ein Drittel der Eigentümer beziehungsweise mehr als zwei Drittel der Gemeinden zeigen hier Interesse gegenüber einer Nachverdichtung.

3.7.4 Alter der Bebauung und Bereitschaft der Eigentümer

Das Alter der Bebauung scheint keinen grossen Einfluss auf die Bereitschaft der Eigentümer für eine Nachverdichtung zu haben. Unabhängig vom Alter der Bebauung lehnen jeweils mehr als die Hälfte der Eigentümer eine Nachverdichtung ab (vgl. Abb. 35). Ausnahmen sind die beiden Altersklassen 21 bis 40 Jahre und diejenige ohne Altersangabe. In diesen Altersklassen überwiegt das Interesse der Eigentümer (Anteil der Attribute «hoch», «mittel» und «neutral» ist deutlich höher als 50 %) die Ablehnung. Trotz der hohen Ablehnung durch alle Altersklassen hindurch, findet sich in den Altersklassen 81 bis 100 Jahre und > 100 Jahre ein Anteil von je rund einem Viertel hohem Interesse und bei der Klasse ohne Angabe gar ein Anteil von 29 %. Etwas erstaunen mag der Anteil von rund 21 % an hohem Interesse bei den unter 20-jährigen Nachverdichtungspotenzialen. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass durch alle Gebäudealtersklassen hindurch zwar rund die Hälfte der Eigentümer eine Nachverdichtung ablehnt, gleichzeitig aber bei mindestens 10 % der Eigentümer ein hohes Interesse an einer Nachverdichtung besteht.

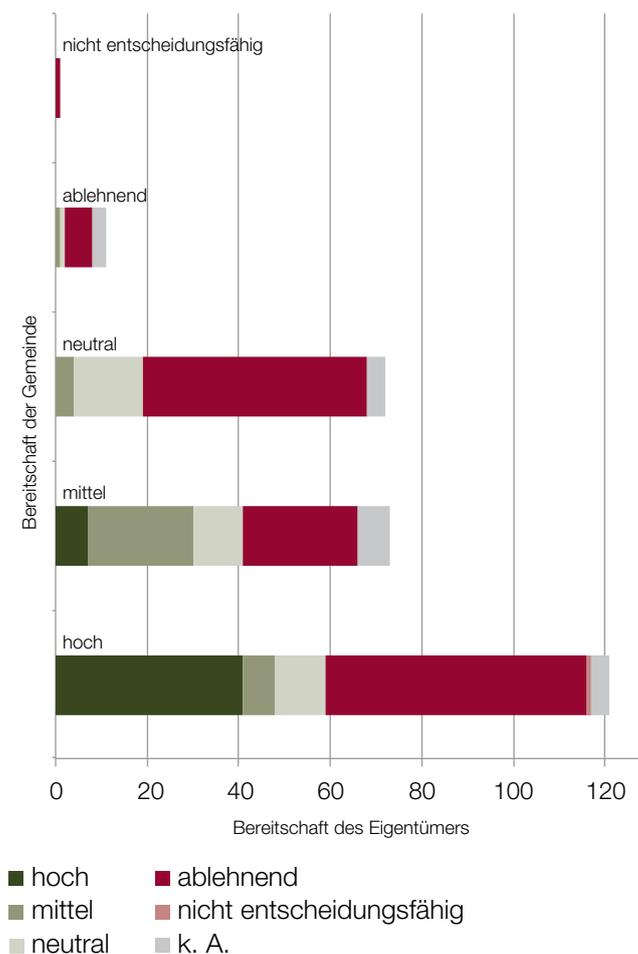
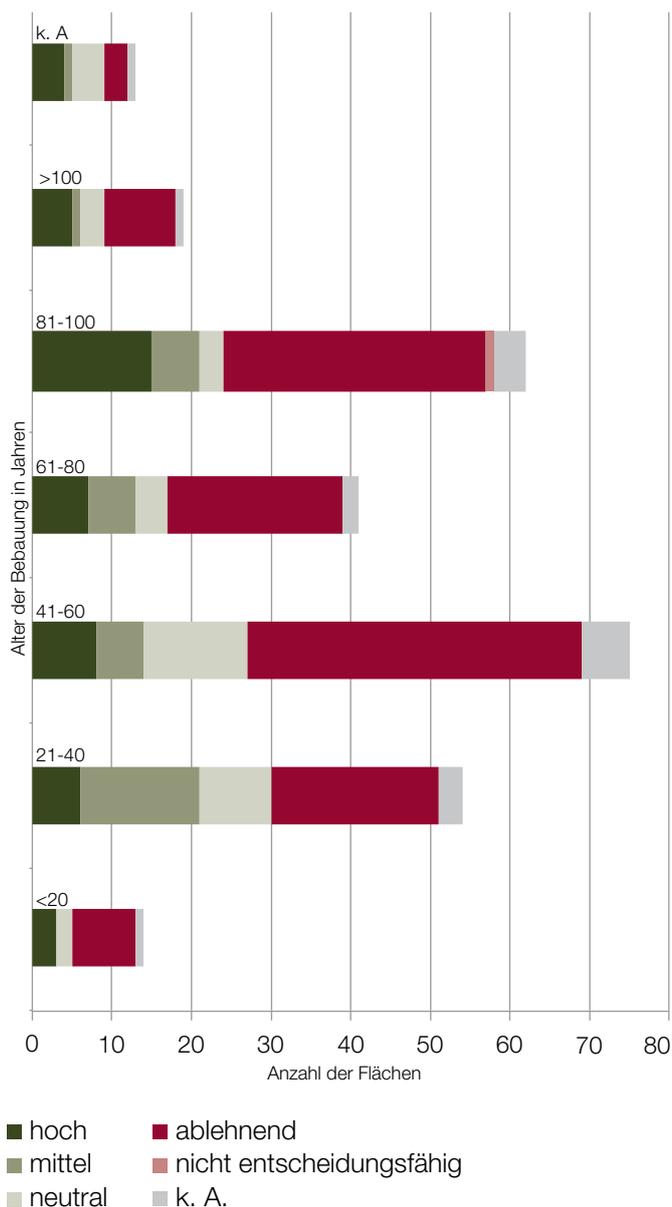


Abb. 34: Anzahl der in Frage kommenden Nachverdichtungspotenziale nach Bereitschaft der Eigentümer und der Gemeinde



3.7.5 Kapazitätsabschätzung

Basierend auf den durch den Kanton St.Gallen berechneten Geschossflächenreserven lässt sich für die in Frage kommenden Nachverdichtungspotenziale eine Einwohnerkapazitätsabschätzung durchführen. Würden die gemäss Zonenvorschriften noch vorhandenen Nutzungsreserven in den Nachverdichtungsflächen ausgeschöpft, könnte Wohnraum für zusätzliche 14 000 bis 22 000 Einwohner geschaffen werden³⁰. Dies sind immerhin 3 bis 9 % der heutigen Einwohner, welche theoretisch in den Nachverdichtungsflächen untergebracht werden könnten. Auch wenn die Ausschöpfung von Nutzungsreserven in bestehenden Siedlungen oftmals schwierig zu realisieren ist, so gibt die Kapazitätsabschöpfung doch ein gutes Gefühl für die Nutzungsreserven im Bestand und kann Anlass sein für eine Diskussion, wie mit den inneren Nutzungsreserven umgegangen werden soll.

Abb. 35: Anzahl der in Frage kommenden Nachverdichtungspotenziale nach dem Alter der Bebauung und der Bereitschaft der Eigentümer

30 Für die Abschätzung wurde mit zwei unterschiedlichen Szenarien gerechnet, um eine realistische Spannweite für die Einwohnerkapazität zu erhalten. In ersterem Fall beträgt der Erschliessungsabzug 20 % und die Wohnfläche pro Kopf wurde bei 60 m² angesetzt. Für die Alternative wurden 15 % für die Erschliessung abgezogen und mit einem Wohnflächenverbrauch von 42 m² gerechnet.

3.8 Fazit

Die gesamte Siedlungsflächenreserve des Kantons St.Gallen beträgt derzeit etwa 1 660 ha, verteilt auf rund 6 600 Potenziale. Dies entspricht etwa 23 m²/Raumnutzer³¹ beziehungsweise 35 m²/Einwohner. Der Indikator Reservefläche pro Raumnutzer ermöglicht einen neutralen Vergleich mit anderen Raum⁺-Erhebungen. Es zeigt sich, dass das Ergebnis denen der anderen kantonsweiten Erhebungen ähnelt.

Der Anteil der erhobenen Siedlungsflächenreserven an der gesamten Bauzonenfläche des Kantons beträgt etwa 13 % (vgl. Kapitel 3.1), wobei hier anzumerken ist, dass dieser Anteil bei den Arbeitszonen mit rund 21 % mehr als das Anderthalbfache des Durchschnitts beträgt.

Knapp die Hälfte der erhobenen Gesamtsiedlungsreserven befindet sich innerhalb des weitgehend überbauten Gebiets. Etwa drei Viertel der erhobenen Potenziale sind Baulücken, das heisst Einzelparzellen mit einer Grösse von weniger als 2 000 m², die in der Regel bereits vollständig baureif sind. Bezogen auf die erhobene Flächensumme, machen die Baulücken jedoch nur rund einen Viertel aus. Der übrige Teil der 1 660 ha verteilt sich relativ gleichmässig auf Innenentwicklungspotenziale (IE) und Aussenreserven (AR), das heisst Flächen mit einer Grösse von mehr als 2 000 m² innerhalb beziehungsweise ausserhalb des weitgehend überbauten Gebiets. Diese Verteilung entspricht weitestgehend der aus anderen Raum⁺-Erhebungen und kann daher als relativ klassisch angesehen werden.

Insgesamt betrachtet könnte rund ein Drittel der erhobenen Gesamtsiedlungsreserve voraussichtlich sofort und ohne erkennbare Erschwernisse³² entwickelt werden. Etwa die Hälfte dieser Fläche (240 ha) befindet sich zudem innerhalb des Siedlungskörpers und ist daher in der Regel infrastrukturell gut angebunden.

Mittelfristig sind genügend Reserven vorhanden

Auf den erhobenen Reserveflächen in den Wohn- und Mischzonen des Kantons könnten rund 40 000 bis 100 000 neue Einwohner aufgenommen werden. Der Vergleich des daraus resultieren-

den Mittelwertes (65 000 Einwohner) mit dem «mittleren Szenario» der Bevölkerungsprognose des BFS (Bevölkerungszuwachs von etwa 35 000 Personen), zeigt, dass somit auf den vorhandenen Siedlungsflächenreserven knapp das Doppelte der zusätzlichen Einwohner bis 2035 Platz finden könnten. Ebenso könnten die Reserven jedoch Platz für die zusätzlichen 35 000 Einwohner bieten und gleichzeitig ein Wachstum der Wohnfläche pro Kopf um weitere etwa 6 % verkraften. Insgesamt betrachtet, ist der Kanton mit den vorhandenen Reserven damit zunächst einmal hervorragend für die Zukunft gerüstet. Zu hinterfragen bleibt jedoch die Lage der vorhandenen Reserven – insbesondere vor dem Hintergrund des Leitgedankens «Innenentwicklung vor Aussenentwicklung».

Es ist hierbei anzumerken, dass die Innenentwicklungspotenziale ohne Hindernisse für eine Entwicklung³³ sowie nicht blockierten Baulücken³⁴ «lediglich» eine Kapazität von rund 18 000 Einwohnern (Mittelwert) aufweisen. Dies zeigt die dringende Notwendigkeit der Auseinandersetzung mit den Blockadegründen der innenliegenden Flächen, wenn das Siedlungswachstum nach aussen weiter begrenzt und damit die Attraktivität der bestehenden Siedlungen weiterhin gestärkt werden soll.

Hoher Anteil grosser, mobilisierbarer Flächen im Innenbereich

Grosse zusammenhängende Flächen innerhalb des Siedlungskörpers sind die «Filetstücke» der Siedlungsentwicklung, weshalb diesen Flächen auch in Raum⁺ eine besondere Bedeutung zukommt. Dies bedeutet, dass hier detaillierter als bei den anderen Kategorien mögliche Hindernisse bei der Mobilisierung im Zuge der Erhebungsgespräche erfragt und später analysiert werden. Der Kanton St.Gallen verfügt im Vergleich mit den anderen durchgeführten Raum⁺-Erhebungen über einen hohen Anteil an (voraussichtlich) leicht zu mobilisierenden Innenentwicklungspotenzialen. So ist bei rund der Hälfte der erhobenen Innenentwicklungspotenziale mit keinen Schwierigkeiten bei der Entwicklung der Fläche zu rechnen. Dieser Anteil ist damit zum Teil doppelt so hoch wie in anderen mit Raum⁺ erhobenen Kantonen.

31 Unter Raumnutzer wird die Summe aller in einem Raum lebenden und arbeitenden Personen verstanden.

32 Das bedeutet, es besteht keine Blockade (weder durch den Eigentümer, noch durch einen anderen Grund), die Fläche ist bereits vollständig baureif und es bestehen keine Erschwernisse durch Altlasten, Topografie, Lärm oder Sonstiges.

33 Dies entspricht den IE^{plus}-Flächen (vgl. Kapitel 3.4.2).

34 Unter «nicht blockiert» wird hier verstanden, dass sowohl die Nachfrage wie auch das Interesse des Eigentümers vorliegt und die Baulücke auch nicht durch andere Gründe, beispielsweise die Topografie, blockiert ist.

«Baulandhortung» als zentrale Herausforderung bei der Mobilisierung

Die so genannte «Baulandhortung», das heisst Blockierung von Flächen durch den Eigentümer, wird häufig als Hauptproblem bei der Mobilisierung von Siedlungsflächenreserven gesehen. Die Erhebungen im Kanton St.Gallen haben gezeigt, dass die Eigentümer tatsächlich den Hauptblockadegrund darstellen. Es muss hierbei jedoch auch beachtet werden, dass dennoch insgesamt nur ein knappes Drittel der gesamten erhobenen Reservefläche von der Baulandhortung betroffen ist, das heisst insgesamt überwiegt der Anteil mobilisierungsbereiter Eigentümer deutlich!

Bei der Betrachtung der betroffenen Potenziale fällt zweierlei auf: Zum einen werden kleine Flächen (<2000 m²) häufiger durch den Eigentümer blockiert als grosse Flächen. Zum anderen sind Flächen innerhalb des Siedlungskörpers häufiger betroffen als ausserhalb liegende. Vor allem letzteres ist problematisch zu sehen, da dies im Widerspruch zur vorhandenen Nachfragestruktur steht. Das bedeutet, dass gerade die Flächen, die eine hohe Nachfrage aufweisen, am häufigsten durch den Eigentümer blockiert werden.

Weitere mögliche Hindernisse spielen eine untergeordnete Rolle

Neben der Blockade durch den Eigentümer haben die Gemeinden auch die Möglichkeit, weitere Blockadegründe beziehungsweise bei der Entwicklung der Fläche zu erwartende Erschwernisse anzugeben. Beispiele hierfür sind eine schwierige Topografie, bestehende Altlasten, rechtliche Schwierigkeiten (etwa bei hängigen Bürgereinsparchen) aber auch Lärmbelastungen oder einzuhaltende Abstände.

Kantonsweit betrachtet spielen diese möglichen Hindernisse bei der Mobilisierung der Flächen eine eher untergeordnete Rolle – vor allem bei kleinen Flächen. Insgesamt wurde der Eigentümer von den Gemeinden zehnmal häufiger als Blockadegrund aufgeführt als alle übrigen Gründe zusammen.

Zu erwähnen ist an dieser Stelle jedoch noch der vergleichsweise hohe Anteil von durch Altlasten belasteten Flächen. Fast 20 % der erhobenen IE-Fläche sind hiervon betroffen³⁵. Allerdings wird die Tragweite dieser Belastung von den Gemeinden nur bei etwa jeder dritten Fläche als problematisch angesehen. Diese Flächen konzentrieren sich vor allem im Norden des Kantons.

Starke Disparitäten bei der Verteilung der Siedlungsflächenreserven

Wie bereits zuvor festgehalten, beträgt die Reservefläche pro Raumnutzer im kantonalen Durchschnitt etwa 23 m². Insgesamt weisen die Gemeinden allerdings eine Spannbreite von 9 bis 70 m² auf, wobei etwa zwei Drittel der Gemeinden über dem kantonalen Durchschnitt liegen. Dies lässt den Rückschluss zu, dass gerade die kleineren Gemeinden, relativ gesehen, über wesentlich mehr Reserven verfügen.

Ein Vergleich zwischen den Regionen ist hier schwierig, da sich die Verteilung innerhalb der Regionen weitestgehend gemischt darstellt. Insgesamt betrachtet ist jedoch festzustellen, dass entlang der Grenze zum Appenzell sowie entlang der Autobahn A3 ein stark überdurchschnittliches Angebot an Reserven pro Raumnutzer besteht. Im Norden des Kantons, entlang der Autobahn A1, ist die Reservefläche pro Raumnutzer hingegen verhältnismässig gering (vgl. Abb. 36).

35 Hierbei ist anzumerken, dass eine dieser Flächen etwa ein Viertel der Flächensumme ausmacht.

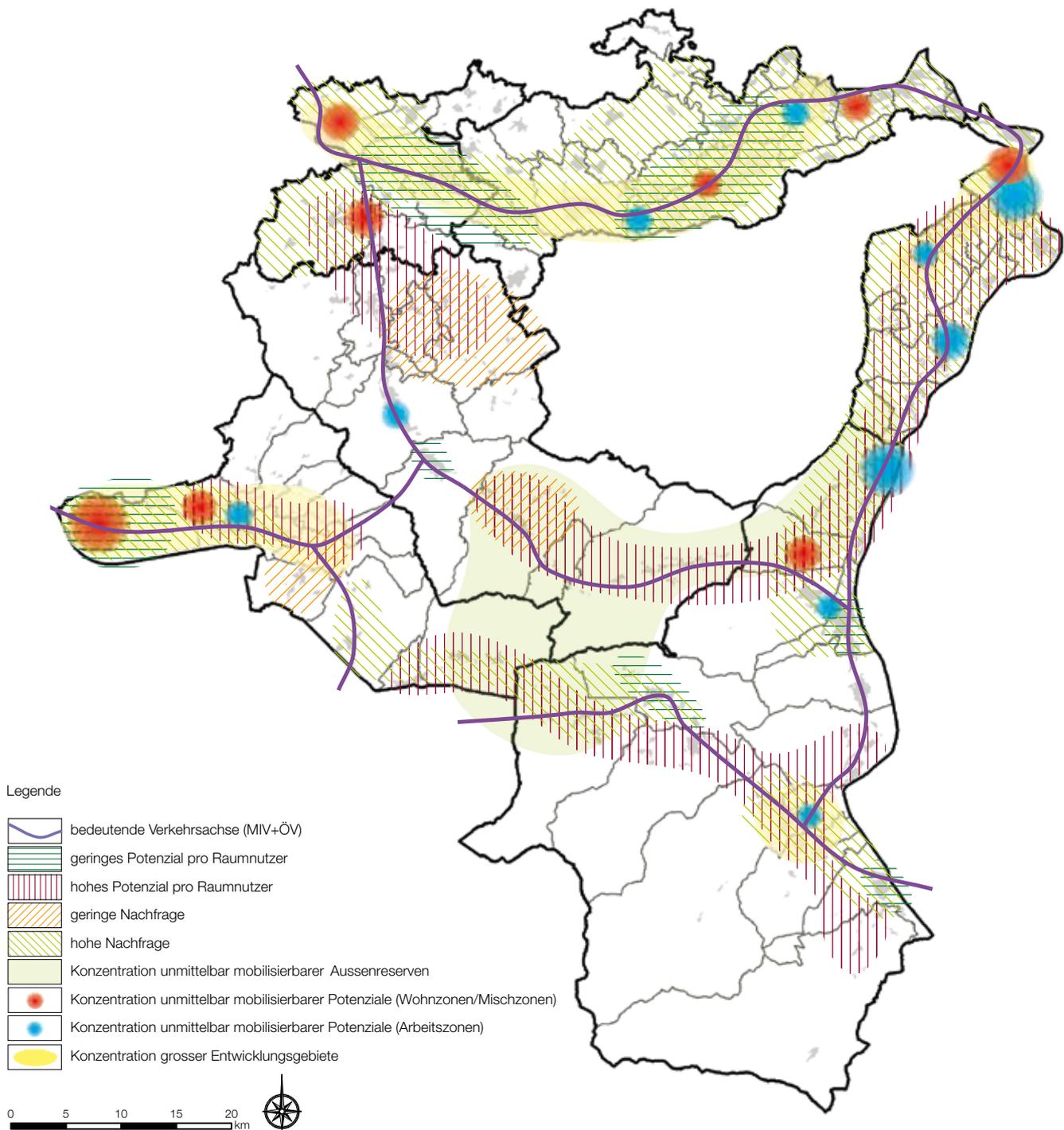


Abb. 36: Übersicht wichtiger räumlicher Zusammenhänge

In den nördlichen Regionen ist die Nachfrage am höchsten

Die Gemeinden in den Regionen Wil, St.Gallen und Rheintal weisen insgesamt die meisten Potenziale mit vorhandener Nachfrage auf. Die Regionen Zürichsee/Linth und Sarganserland-Werdenberg stellen das Mittelfeld dar. Im Allgemeinen ist auch dort die Nachfrage bei den meisten erhobenen Siedlungsflächenreserven vorhanden, allerdings gibt es wenige Gemeinden, auf die dies nicht zutrifft. Insbesondere die Gemeinden der Region Toggenburg stehen vor der Herausforderung, dass für viele Potenziale keine Nachfrage besteht.

Kantonsweit betrachtet ist die Nachfrage nach grossen Flächen grösser als nach kleinen. Vor allem die Gemeinden, die sich entlang der Autobahnen befinden, weisen eine hohe Nachfrage nach grossen Flächen auf (vgl. Abb. 36).

Teilweise grosse räumliche Diskrepanz zwischen Nachfrage und Angebot

Es zeigt sich, dass es im Kanton Räume gibt, in denen eine grosse Diskrepanz zwischen der Potenzialnachfrage und dem Flächenangebot pro Raumnutzer besteht (vgl. Abb. 36). So gibt es etwa in den Regionen St.Gallen und Wil für den weitaus überwiegenden Teil der Flächen eine hohe Nachfrage, das Angebot an Reserveflächen ist jedoch zum Teil stark unterdurchschnittlich. Im Gegensatz dazu ist in den meisten Gemeinden der Region Toggenburg, relativ gesehen, das Angebot an Reserveflächen stark überdurchschnittlich bei gleichzeitig geringer Nachfrage. In den übrigen drei Regionen, vor allem in der Region Rheintal, ist in Gemeinden mit überdurchschnittlichem Reserveflächen-Angebot auch eine relativ hohe Nachfrage vorhanden, sodass davon ausgegangen werden kann, dass viele der erhobenen Flächenpotenziale mobilisiert werden können. Zu beachten ist allerdings auch hier die Lage dieser Potenziale, denn gerade im südlichen Teil der Region, aber auch in den benachbarten Räumen besteht eine Konzentration an unmittelbar mobilisierbaren Aussenreserven, die auf eine klassische Angebotsplanung ausserhalb des Siedlungskörpers hinweist. Damit sind zahlreiche Gefahren verbunden – vor allem der langfristige Attraktivitätsverlust der Gemeinden und damit einhergehend auch ein drohender, finanzieller Wertverfall der Flächen.

Grosse Entwicklungsmöglichkeiten in den Zentren

Bei der kantonsweiten Betrachtung von Potenzialen mit einer Grösse von mindestens einem Hektar fällt auf, dass vor allem in und um die Zentren des Kantons ein hohes Entwicklungspotenzial besteht. Sowohl die in den Arbeitszonen wie auch in den Wohn- und Mischzonen gelegenen Flächen konzentrieren sich vor allem im Siedlungsband Wil-Uzwil-Gossau-St.Gallen (Agglomerationen Wil und St.Gallen/Arbon-Rorschach) sowie im nördlichen Rheintal und um die Städte Rapperswil-Jona und Sargans. Da dies ebenfalls Räume mit einer stark überdurchschnittlichen Nachfrage sind, kann dies den Gemeinden unter Umständen einen grossen Handlungsspielraum eröffnen.

Schlussfolgerung

Abschliessend kann festgehalten werden, dass die Auswertungen der Erhebung der Siedlungsflächenreserven ergeben haben, dass der Kanton St.Gallen über genügend Siedlungsflächenreserven für das prognostizierte Bevölkerungswachstum der nächsten 15 Jahre verfügt. Insbesondere in den Regionen Wil, St.Gallen und dem Rheintal ist bereits heute ein Siedlungsdruck spürbar, von dem anzunehmen ist, dass er in den kommenden Jahren steigen könnte. Im Falle eines steigenden Siedlungsdruckes besteht die Gefahr eines nicht nachhaltigen und flächenintensiven Wachstums in die Agglomerationen. Die ländlichen Regionen des Kantons St.Gallen sind von diesem Siedlungsdruck weniger stark betroffen, durch die vorhandenen Bauzonenreserven besteht allerdings in diesen Räumen die Gefahr einer schleichenden Zersiedelung. Ein solches unregelmässiges Wachstum in die Fläche äussert sich nicht nur in negativen ökologischen und ästhetischen Folgen, sondern auf lange Sicht gesehen auch in negativen wirtschaftlichen Konsequenzen. Darunter fallen unter anderem überproportional hohe Erschliessungs- und Infrastrukturkosten, die Zunahme des Individualverkehrs, Verdrängung der landwirtschaftlichen Nutzung sowie die Zerstörung von Lebensräumen. Gerade im internationalen Wettbewerb sind jedoch intakte Kulturlandschaften ein wertvoller Standortfaktor, den es zu pflegen gilt.

Auf der Basis der im Laufe des Projekts «Raum+ St.Gallen» gewonnenen Erkenntnisse und Erfahrungen aus früheren Raum+ Projekten werden aus Sicht der wissenschaftlichen Bearbeitungsgruppe im Folgenden Empfehlungen für den Umgang mit den Projektergebnissen abgegeben. Diese lassen sich zu vier Hauptpunkten zusammenfassen:

- Nachhaltige Siedlungsentwicklung als Strategie verankern
- Regionales Flächenmanagement etablieren
- Umsetzung des Prinzips «Innenentwicklung vor Aussenentwicklung» fördern
- Die verschiedenen Ausgangslagen erkennen und damit differenziert umgehen

4.1 Nachhaltige Siedlungsentwicklung als Strategie verankern

Eine wesentliche Voraussetzung um der Strategie einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung zu entsprechen, ist die Anwendung des Prinzips «Innenentwicklung vor Aussenentwicklung». Darunter ist insbesondere zu verstehen, dass vor der Erschliessung neuer Flächen auf der «Grünen Wiese» zunächst bereits erschlossene Flächen innerhalb des weitgehend überbauten Gebiets entwickelt werden sollen. Eine solche räumliche Strategie hat nicht nur ihre ökologischen und ästhetischen Gründe, sondern bringt den Städten und Gemeinden auch nachgewiesene wirtschaftliche und soziale Vorteile.

Die zweite Voraussetzung ist die Abstimmung der Siedlungsentwicklung mit der Infrastrukturentwicklung. Die Siedlungsentwicklung soll bevorzugt dort vorangetrieben werden, wo die Infrastruktursituation am optimalsten ist.

Die dritte Voraussetzung ist die interkommunale Abstimmung der Siedlungsentwicklung. Die Konkurrenz zwischen den Gemeinden um Einwohner und Arbeitsplätze erschwert die Umsetzung des

Prinzips «Innenentwicklung vor Aussenentwicklung» sowie die Abstimmung der Siedlungs- mit der Infrastrukturentwicklung und führt oft zu ungünstigen Entwicklungen.

Der Richtplan des Kantons gibt bereits diverse Leitsätze zur Umsetzung einer nachhaltigen Siedlungsstruktur vor, gemäss der sich die St.Gallische Siedlungspolitik ausrichten soll. So fordert etwa Leitsatz 3 zur Raumordnung die Förderung einer an der Nachhaltigkeit orientierten räumlichen Entwicklung. Konkretisiert wird dies unter anderem in Leitsatz 2 zur Siedlung, der vorgibt die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken, zu verdichten und die Siedlungsqualität zugleich zu erhöhen.

Nun gilt es, diese Leitsätze unter Berücksichtigung der drei Voraussetzungen auf kantonaler Ebene zu konkretisieren und auf kommunaler Ebene zu verankern sowie umzusetzen. Die drei nachstehenden Empfehlungen gehen auf wesentliche Bausteine zur Umsetzung des Prinzips «Innenentwicklung vor Aussenentwicklung» ein.

4.2 Regionales Flächenmanagement etablieren

Die Umsetzung der nachhaltigen Siedlungsentwicklung als Strategie erfordert wiederum ein aktives, effektives sowie alle staatlichen Ebenen umfassendes Siedlungsflächenmanagement. Mit der quantitativen und qualitativen Erhebung der Siedlungsflächenreserven im gesamten Kanton wurde zu dessen Umsetzung der entscheidende erste Schritt getan. Nun gilt es mit dieser Grundlage weitere Prozesse anzustossen und ein Flächenmanagement mit langfristig tragbaren Strukturen zu etablieren. Dabei sollte folgenden Elementen Rechnung getragen werden:

- **Wahrung und Fortschreibung der Übersicht über die Siedlungsflächenpotenziale:** Die erarbeitete Übersicht über die Siedlungsflächenreserven stellt eine Momentaufnahme dar. Entscheidend für die Qualität und Aktualität der Daten ist eine regelmässige Nachführung, bei welcher auch in Zukunft ein-

heitlich vorgegangen wird, damit die Ergebnisse vergleichbar bleiben. Dies bedingt eine Koordination der verschiedenen Planungsebenen. Der Kanton hat mit der Zurverfügungstellung der Raum+-Plattform den Gemeinden ein Verwaltungstool bereitgestellt, welches die laufende Aktualisierung der Daten erlaubt. Die Übersicht sollte in Abstimmung zwischen Kanton und Gemeinden periodisch nachgeführt werden, wobei der Kanton die Vergleichbarkeit und Qualität der Daten gewährleisten sollte.

- **Regelmässige Lagebeurteilung und Flächenbilanzierung:** An die vorliegende Übersicht über die Siedlungsflächenreserven im Kanton St.Gallen sollte sich eine Lagebeurteilung anschliessen, damit Räume mit besonderem Handlungsbedarf identifiziert und Schwerpunktbildungen vorgenommen werden können. Mit der vorliegenden Übersicht verfügen die Gemein-

den des Kantons St.Gallen über die Kenntnis ihrer Reserven (sowohl in quantitativer wie auch qualitativer Hinsicht) sowie deren Verteilungsmuster und somit über eine solide Basis für weitere Planungen. Denn die Übersicht und Lagebeurteilung bilden zusammen die Grundlage für die Erarbeitung von räumlichen Entwicklungsstrategien (vgl. Kapitel 4.3.1 und 4.4) und flächenpolitischen Zielen sowie massgeschneiderten Massnahmen (vgl. Kapitel 4.3.2 und 4.4) zu deren Umsetzung. Damit geprüft werden kann, ob die getroffenen Massnahmen die gewünschten Wirkungen erzielt haben oder ob allenfalls Anpassungen notwendig sind, ist eine regelmässige Erfolgskontrolle («Monitoring») unabdingbar. Eine Flächenbilanzierung hilft, Veränderungen über längere Zeiträume systematisch analysieren zu können.



Abb. 37: Bausteine des Siedlungsflächenmanagements

Daraus ergibt sich ein laufender Prozess, welcher in Abb. 37 dargestellt ist. Letztlich sind für die konsequente Einführung eines Siedlungsflächenmanagements neben den genannten Bausteinen der Wille und der verbindliche Beschluss der politischen Entscheidungsträger eine unabdingbare Voraussetzung.

Ferner bedarf es auf operationeller Ebene einer Koordinations- sowie Beratungsstelle, welche den Prozess begleiten:

- **Koordination des Flächenmanagementprozesses:** Für die Umsetzung des Flächenmanagements ist ein geeigneter Kooperations- und Koordinationsrahmen zwischen dem Kanton und den Gemeinden notwendig. Zentrale Aufgaben zu Beginn des Prozesses in dem vorgeschlagenen Flächenmanagementprozess sind die Pflege der Übersicht, die systematische Lagebeurteilung, und die Fortführung des darauf aufbauenden inhaltlichen Austauschs zwischen den verschiedenen Planungsebenen und -trägern.
- **Beratung für die Gemeinden:** Es ist davon auszugehen, dass insbesondere kleinere Gemeinden in der Regel nicht die Ressourcen und das Knowhow für die Implementierung eines Flächenmanagements und Aufgaben der Innenentwicklung besitzen. Deshalb wird empfohlen, den Gemeinden für die Erarbeitung von integrierten (inter-)kommunalen Siedlungsentwicklungsstrategien und die Umsetzung des Flächenmanagements eine Fachstelle als Unterstützung anzubieten. Dies verdeutlicht, dass regionales Siedlungsflächenmanagement eine Gemeinschaftsaufgabe von Kanton und Gemeinden ist. Der Kanton unterstützt die Gemeinden bei der Pflege, der Nachführung und Überprüfung der kommunalen Übersichten sowie bei der regelmässigen Lagebeurteilung und Bilanzierung der Siedlungsflächenpotenziale. Ausserdem erfolgt die Einbettung kommunaler Projekte in einen regionalen Zusammenhang, die Bündelung der Aktivitäten in den Agglomerationen sowie die Sicherstellung strategischer Flächenreserven für kantonale und regionale bedeutsame Vorhaben durch den Kanton. Die mittels Raum+St.Gallen erarbeitete kantonsweit vergleichbare und transparente Übersicht über die Siedlungsflächenpotenziale bildet die Grundlage für diese Planungen.

4.3 Umsetzung der Innenentwicklung fördern

Die erfolgreiche Umsetzung des Prinzips «Innenentwicklung vor Aussenentwicklung» erfordert nebst dem Aufbau eines langfristigen Flächenmanagements weitere Massnahmen, um die Konflikte, die im Spannungsfeld der sich teilweise widersprechenden Interessen der involvierten Akteure auftreten, zu lösen und eine nachhaltige Siedlungsentwicklung verwirklichen zu können. In diesem Zusammenhang sind insbesondere zwei Aspekte zu erwähnen:

- Kommunale und interkommunale Konzepte und Strategien für die Innenentwicklung
- Mobilisierung von Innenentwicklungsflächen

4.3.1 Kommunale und interkommunale Konzepte und Strategien für die Innenentwicklung

Räumliche Siedlungsentwicklungsstrategien über Gemeindegrenzen hinweg sind ein wichtiger Baustein für die Implementierung des Prinzips «Innenentwicklung vor Aussenentwicklung». Häufig decken sich Planungssperimeter und funktionaler Raum nicht, was eine integrierte Raumentwicklung erschwert oder gar verunmöglicht. Für die langfristige Attraktivität des Kantons und der Gemeinden wird es massgebend sein, ob es gelingt, regionale und grenzüberschreitende Entwicklungsrichtlinien und -ziele zu definieren und mit den nötigen Massnahmen umzusetzen. So ist beispielsweise im regionalen und kantonalen Kontext zu hinterfragen, ob die Bauzonenreserven am richtigen Ort liegen oder ob das starke Wachstum nicht an gut erschlossenen, zentralen Lagen konzentriert werden soll.

Die Aufarbeitung solcher Fragestellungen kann im Zuge der Erarbeitung von (inter-)kommunalen Siedlungsentwicklungskonzepten und -strategien angegangen werden. Die integrierten Raumkonzepte und -strategien sollten räumliche Entwicklungsschwerpunkte festlegen und Aussagen zum Umgang mit den erhobenen Siedlungsflächenreserven enthalten. Zusätzlich ist zu prüfen, ob weitere für eine nach innen gerichtete Siedlungsentwicklung relevante Flächenpotenziale, welche im Rahmen von Raum+ nicht erhoben wurden, z.B. Leerstände, in die Überlegungen einbezogen werden sollten.

Die Erhebung hat gezeigt, dass die erlaubte Nutzung meist bei weitem nicht ausgeschöpft wird und ein beträchtliches Potenzial im Bestand schlummert – gerade auch vor dem Hintergrund der Sanierung und Erhaltung des Gebäudeparks sollte dieses

Potenzial mitbedacht werden. Die Siedlungsflächenreserven im weitgehend überbauten Gebiet sind prioritär zu entwickeln. Um dieses Vorhaben konsequent umsetzen und den Konkurrenzdruck zwischen den Gemeinden entschärfen zu können, ist eine strukturierte Zusammenarbeit benachbarter Gemeinden sowie eine gemeinsame Entwicklungsstrategie notwendig. Nur so kann verhindert werden, dass ungewollte Entwicklungen in schlecht erschlossenen und peripheren Räumen weiter voranschreiten. Die Auseinandersetzung mit der gewünschten Siedlungsstrategie und dem Umgang mit Innenentwicklungspotenzialen bietet für die Gemeinden die Chance, weitere raumrelevante Themen, wie beispielsweise die Aufwertung von Dorfzentren, integriert anzugehen.

4.3.2 Mobilisierung von Innenentwicklungsflächen

Die Ergebnisse zeigen, dass rund die Hälfte der erhobenen Flächenpotenziale nicht ohne weiteres verfügbar ist. Das grösste Mobilisierungshindernis stellt dabei die fehlende Bereitschaft der Eigentümer, die Flächen zu veräussern oder selbst zu entwickeln, die so genannte «Baulandhortung», dar. Zudem erfordert gerade die Entwicklung von Brachflächen den Umgang mit weiteren Erschwernissen – die Erhebung hat in diesem Zusammenhang beispielsweise ein hohes Aufkommen von Altlasten im Norden des Kantons gezeigt. Im Folgenden sollen daher einige grundlegende Handlungsmöglichkeiten zur Behebung spezifischer Blockadegründe aufgezeigt werden. Gerade die Mobilisierung und Aktivierung strategisch bedeutsamer Flächen ist für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung von hoher Relevanz.

- **Baulandhortung:** Es wird empfohlen mit den Eigentümern in einen Prozess zu treten, um beispielsweise im Rahmen von Eigentümerworkshops die Ausgangslage sowie die Entwicklungsmöglichkeiten darzulegen. Häufig reichen die üblichen Eigentümeranschriften nicht aus, um die Eigentümer mit fehlendem Interesse zu einer Entwicklung der Fläche zu bewegen. Zudem wissen die Eigentümer oftmals nicht um die Optionen im Zusammenhang mit der Entwicklung ihrer Fläche. Die Erarbeitung eines gemeinsamen Entwicklungskonzepts führt zur Identifikation der Eigentümer mit der Entwicklung ihrer Gemeinde und erhöht die Mobilisierungsbereitschaft. Um in Zukunft ein effektiveres Instrument gegen die Baulandhortung in den Händen zu haben, empfiehlt sich bei Neueinzonungen das Abschliessen von Verträgen, welche die Verfügbarkeit der Flächen sichern (beispielsweise durch ein Vorkaufsrecht der Gemeinden nach einem gewissen Zeitraum).

- **Brachflächen** sowie weitere strategisch relevante Flächen mit Mobilisierungshindernissen: Für grössere Flächen, die für die räumliche Entwicklung massgebend sind, empfehlen sich die Erarbeitung von Entwicklungskonzepten und/oder der Einsatz informeller Verfahren. Da Blockaden und Schwierigkeiten zu langen Planungsprozessen und hohen Kosten führen, sollten beispielsweise in Testplanungen die Entwicklungsmöglichkeiten aufgezeigt werden. So können die Flächen aufgewertet und allfällige Zwischennutzungen erarbeitet werden, die ebenfalls die Attraktivität und den Wert der Fläche sowie des Quartiers steigern. Im Rahmen dieser informellen Verfahren können beispielsweise auch für bisher nicht gelöste Altlastensanierungen Finanzierungsmodelle gesucht werden. Der Entscheid, mit

welchen Flächen man sich beschäftigt, erfolgt auf Basis eines integrierten kommunalen Konzepts.

- **Topografie:** Vor allem im Norden des Kantons St.Gallen sind einige Flächen vorhanden, die aufgrund topografischer Gegebenheiten nur schwer entwickelbar wären. Grundsätzlich gilt es hier, die Lage der bestehenden Bauzonen kritisch zu hinterfragen. Da die Umsetzung möglicher daraus resultierender Konsequenzen die Gemeinden jedoch oftmals vor enorme Schwierigkeiten stellt, ist es wichtig, daneben auch andere Lösungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Dies könnte beispielsweise durch den Einsatz informeller Verfahren erfolgen, welche die Optionen baulicher Massnahmen zur Nutzung der Fläche darlegen.

4.4 Verschiedene Ausgangslagen differenziert angehen

Wie in Kapitel 3.8 dargelegt wurde, ergeben sich für die verschiedenen Regionen und Teilräume des Kantons St.Gallen unterschiedliche Ausgangslagen und Fragestellungen in Bezug auf die räumliche Situation und Entwicklung. Es wird empfohlen, mit diesen verschiedenen Ausgangslagen differenziert umzugehen, um geeignete und massgeschneiderte Massnahmen wählen und einsetzen zu können.

Nachstehend werden exemplarisch Handlungsempfehlungen für drei Beispielräume mit unterschiedlichen Ausgangssituationen formuliert, welche so im Kanton St.Gallen auftreten und anzustrebende Stossrichtungen verdeutlichen sollen. Daneben gibt es viele Regionen, deren Situation eine Zwischenform der drei Beispielräume darstellt.

Raum A: Die Region mit einem starken Zentrum befindet sich im Wachstum und es herrscht eine hohe Nachfrage nach Flächen. Die Flächenreserven pro Raumnutzer sind gering. Nichtsdestotrotz verfügt die Region über einige grössere Flächen, darunter befinden sich sowohl Brachflächen wie unmittelbar verfügbare Potenziale in den Arbeits-, Wohn- und Mischzonen.

Empfehlung: Um ein flächenintensives Wachstum in die Agglomeration zu verhindern, sollte prioritär auf Innenentwicklung gesetzt werden. Damit nicht neue Flächen auf der grünen Wiese ausgewiesen werden müssen, ist ein Sichauseinandersetzen mit schwierigen und blockierten Innenentwicklungsflächen sowie dem Bestand zwingend. Informelle Verfahren wie Testplanungen sind hierbei von besonderer Relevanz, genauso wie das in

Dialog treten mit den Eigentümern. Nebst einer konsequenten Innenentwicklung sollte behutsam mit den Aussenreserven umgegangen werden. Um die nachhaltige und integrierte Raumentwicklungsstrategie regional umsetzen zu können, bedarf es der Zusammenarbeit mit den umliegenden Gemeinden. Es gilt für alle Gemeinden eine Win-Win-Situation zu schaffen, um den Wettbewerbsdruck zu entschärfen, die Infrastrukturen optimal auszulasten und attraktive Wohnangebote und Arbeitsplatzgebiete schaffen zu können.

Raum B: Die Region verfügt über hohe Siedlungsflächenreserven pro Kopf und über viele unmittelbar verfügbare Aussenreserven. Die Nachfrage nach Bauland ist allerdings eher gering.

Empfehlungen: Gerade in dieser Region empfiehlt sich eine Konzentration auf die Siedlungsflächenreserven im weitgehend überbauten Gebiet und eine Zusammenarbeit der Gemeinden, um längerfristig eine attraktive Grundversorgung bieten zu können. Interkommunale Siedlungsentwicklungsstrategien sollen Schwerpunkte der Siedlungsentwicklung definieren und Prioritäten setzen. Um Zersiedelung und damit verbundene hohe Infrastrukturkosten zu vermeiden, sollte von der Vermarktung von Aussenreserven abgesehen werden. Da genügend Reserven vorhanden sind, sollten keine weiteren Einzonungen vorgenommen und Flächen ausserhalb des Siedlungskörpers nur im Falle einer Erschöpfung der inneren Reserven erschlossen werden. Baulandbörsen stellen eine weitere flankierende Massnahme dar.

Raum C: Die dritte Beispielsregion weist ein hohes Siedlungsflächenpotenzial pro Raumnutzer sowie eine hohe Nachfrage nach Bauland auf. In der Region sind einige grössere Flächen vorhanden, darunter unmittelbar verfügbare Potenziale der Arbeitszonen.

Empfehlungen: Um das Siedlungswachstum in die Fläche zu verlangsamen und das Überangebot an Bauland zu reduzieren, sollte auch in dieser Region auf die Mobilisierung der Innenentwicklungsflächen gesetzt werden. Die Reserven sollten ganzheitlich betrachtet und durch Priorisierung in Bezug auf ihre Entwicklung auf die individuellen Bedürfnisse der Gemeinden abgestimmt werden. Bereits erschlossene Flächen im Aussenbereich sind gegenüber nicht erschlossenen prioritär zu behandeln. Um diese Massnahmen umzusetzen, sollten kommunale Siedlungsentwicklungskonzepte und Aktionspläne erarbeitet werden.





5.1 Erkenntnisse für das Siedlungsflächenmanagement

Raum+ St.Gallen ist eine wertvolle Ergänzung des Wissens im Bereich der Siedlungsflächenreserven. Erstmals liegen nicht mehr nur reine Zahlenwerte vor – ermittelt aufgrund von Planwerken oder Analysen mit einem geografischen Informationssystem –, sondern auch eine Einschätzung qualitativer Aspekte durch die Verantwortlichen der Gemeinden. Der vorliegende Bericht und das im November 2011 erschienene Heft der Raumbearbeitung zur «Siedlungsentwicklung im Kanton St.Gallen» ergänzen sich gegenseitig ideal. Es entsteht ein aussagekräftiges und aktuelles Bild der St.Galler Siedlungen.

Ein Bild, das zunächst einmal wenig überrascht. Die Vielfalt der Regionen des Kantons St.Gallen und die in vielen Gegenden kleinteilige Siedlungsstruktur³⁶ spiegeln sich in den Resultaten. Und dass in vielen Fällen die Eigentümer eine Innenentwicklung verhindern, war zu vermuten – aufgrund der Erfahrungen in anderen Raum+-Erhebungen. Andererseits basiert das Bild zu einem grossen Teil auf den Wahrnehmungen der Gemeinden. Teilweise

unterscheiden sie sich von den Wahrnehmungen der kantonalen Verwaltung, etwa bei der Einschätzung der Nachfrage nach Bauland.

Die in diesem Bericht vorgelegten Empfehlungen der Autoren vom Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung der ETH Zürich sind sehr wertvoll für die Weiterentwicklung des Siedlungsflächenmanagements im Kanton St.Gallen. Einige der vorgeschlagenen Schritte wurden bereits umgesetzt: Das Prinzip «Innenentwicklung vor Aussenentwicklung» ist Bestandteil des Richtplans. In verschiedenen Prozessen wie den Regionalplanungen, den Arealentwicklungen und den Agglomerationsprogrammen wird es angewendet. Und in den anstehenden Erneuerungen verschiedener (Planungs-)Instrumente wie dem Baugesetz, dem Raumkonzept St.Gallen und der Gesamtüberprüfung des Richtplans soll es stärker als bisher verankert und umgesetzt werden. Bei anderen Schritten kommt dem Kanton insbesondere eine koordinative und beratende Rolle zu.

5.2 Erkenntnisse für die Standortförderung

Die vorliegenden Ergebnisse der Erhebung Raum+ sind eine zentrale Grundlage für die Entwicklung attraktiver Arbeitsplatzstandorte für ansässige Unternehmen und Ansiedlungen. «Attraktive Arbeitsplatzstandorte» sind genügend grosse, zentrale und gut erschlossene Flächen, die auch kurzfristig genutzt werden können. Das Angebot an solchen Standorten wurde in den vergangenen Jahren trotz der Richtplanung mit wirtschaftlichen Schwerpunktgebieten und einigen Arealentwicklungsprozessen zunehmend knapper. Um im Standortwettbewerb auch in Zukunft konkurrenzfähig zu sein, gilt es nun – auf Basis von Raum+ – genügend verfügbare und marktfähige Grundstücke zu entwickeln.

5.2.1 Eignung der Potenziale aus Unternehmersicht

Die Nachfrage von internationalen und bestehenden Unternehmen nach geeigneten Standorten ist ein entscheidender Faktor

im Standortwettbewerb. In Raum+ wird sie aber nur teilweise berücksichtigt. **Deshalb entwickelte das Amt für Wirtschaft in Zusammenarbeit mit dem Amt für Raumentwicklung und Geoinformation ein Modell zur Beurteilung der Standortfaktoren aus Sicht der Unternehmen.** Dieses «Modell der wirtschaftlichen Standortfaktoren» basiert auf den Erfahrungen der Standortförderung und stellt die Marktfähigkeit der erfassten Grundstücke in den Vordergrund. Ein wesentlicher Faktor des Modells ist die Zentralität der Standorte. Ebenso bedeutend ist die verkehrstechnische Erreichbarkeit: Dazu zählen die Nähe zu Autobahneinfahrten, Güteklassen des öffentlichen Verkehrs, Fahrzeit zum Flughafen und die Erreichbarkeit für den Schwerverkehr. Schliesslich sind auch planerische und physische Hindernisse wie Topografie, Gewässerabstände, Schutzobjekte oder Altlasten wesentliche Punkte für eine Standortbeurteilung eines Unternehmens.

36 Fast zwei Drittel der heute 85 politischen Gemeinden zählten Ende des Jahres 2010 weniger als 5000 Einwohnerinnen und Einwohner.

Die Beurteilung der Potenzialflächen aus Raum+ nach den wirtschaftlichen Standortfaktoren zeigt, dass durchschnittlich 56 Prozent der Arbeitsplatzstandorte³⁷ mit über 2000 m² gute Voraussetzungen bezüglich ihrer Marktfähigkeit mitbringen. Das Modell der wirtschaftlichen Standortfaktoren kann die Arbeitsplatzpotenziale differenziert auf ihre Eignung für Industrie, Dienstleistung und Headquarter (Unternehmenshauptsitz) beurteilen. Für industrielle Nutzungen verfügen beispielsweise 57 Prozent der Arbeitsplatzpotenziale über eine gute Marktfähigkeit, das entspricht 340 Hektaren kantonsweit. Für Dienstleistungen sind aufgrund der etwas geringeren Standortanforderungen 61 Prozent der Arbeitsplatzpotenziale gut geeignet, für Headquarter jedoch wegen etwas höherer Anforderungen 51 Prozent (Abb. 39 stellt die Marktfähigkeit und Verfügbarkeit kombiniert dar)³⁸.

5.2.2 Verfügbarkeit im Standortwettbewerb

Für Unternehmen, die einen Standort suchen, ist nicht nur entscheidend, dass das Grundstück optimal gelegen ist, sondern auch, dass es sofort oder spätestens innerhalb eines Jahres bebaubar ist. Dieser Anforderung genügen 25 Prozent der Potenzialflächen (vgl. Abb. 38). Für die Unternehmen bedeutet mittelfristig verfügbar innerhalb von zwei bis drei Jahren, und alles, was länger dauert, gilt aus wirtschaftlicher Sicht bereits als langfristige Planung. Die wirtschaftliche Verfügbarkeit muss daher klar vom raumplanerischen Zeithorizont differenziert werden. So bezeichnet die Raumplanung einen Zeithorizont von fünf Jahren als kurzfristig, mittelfristig fünf bis 15 Jahre und alles Weitere als langfristig.

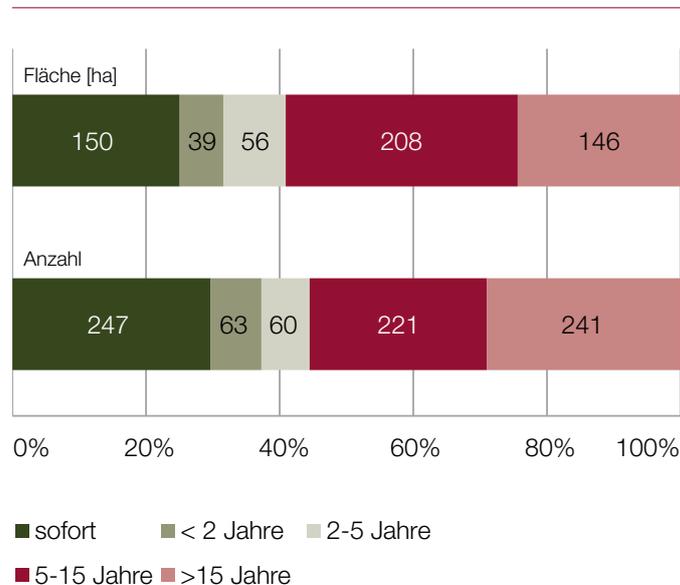
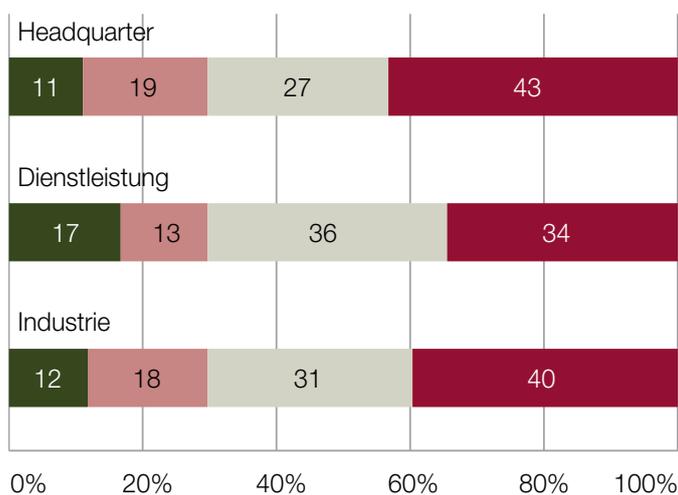


Abb. 38: Zeitliche Verfügbarkeit von Arbeitsplatzstandorten nach Fläche [ha] und Anzahl Potenziale. Für eine Abschätzung der Verfügbarkeit wurden die Angaben über die mögliche Dauer der Blockade sowie verschiedene Hindernisse und ihre geschätzte Dauer berücksichtigt.

37 Innen- und Aussenentwicklungspotenziale in Industrie-, Gewerbe und Mischzonen: Sie umfassen 598 ha verteilt auf 832 Potenziale. Die Potenzialflächen «Arbeiten» machen etwa die Hälfte aller Innen- und Aussenentwicklungspotenziale aus.

38 Viele Potenzialflächen sind für mehrere Nutzungen (Industrie, Dienstleistungen oder Headquarter) gut geeignet.

Aus Sicht von bestehenden und neuen Unternehmen, die einen Standort suchen, sind heute kantonsweit nur etwa 14 Prozent der im Bericht ausgewiesenen Arbeitsplatzpotenziale marktfähig und sofort verfügbar. Das entspricht 83 Hektaren (vgl. Abb. 39). Für die Industrie sind dies 13 Prozent beziehungsweise 77 Hektaren, für Dienstleistungsnutzungen 95 Hektaren und für Headquarter 76 Hektaren³⁹.



- sofort verfügbar und marktfähig
- sofort verfügbar, weniger marktfähig
- blockiert, marktfähig
- blockiert, weniger marktfähig

Abb. 39: Marktfähigkeit und Verfügbarkeit der Arbeitsplatzpotenziale. Das «effektive Potenzial» beschränkt sich auf sofort verfügbare und marktfähige Flächen.

5.2.3 Entwicklungshindernisse angehen – Standortangebot aufrecht erhalten

Aus Sicht der Standortförderung ist es wesentlich, dass geeignete Standorte laufend entwickelt werden, damit auch in Zukunft sofort verfügbare Flächen angeboten werden können. Wie in Abbildung 39 dargestellt, sind durchschnittlich 42 Prozent der Potenziale zwar für Unternehmen gut geeignet, aber nicht sofort verfügbar. Die wichtigsten Hindernisse bei solchen Standorten sind mangelnde Bereitschaft der Eigentümer zur Veräusserung (bei einem Viertel aller Flächen), fehlende oder nur teilweise vorhandene Erschliessung (18 Prozent der Flächen), und Altlasten (9 Prozent der Flächen, die im Durchschnitt über 4 Hektaren gross sind). Wenn solche Entwicklungshindernisse bei wirtschaftlich gut geeigneten Potenzialen nicht heute angegangen werden, drohen die kurzfristig verfügbaren Unternehmensstandorte knapp zu werden.

39 Einige Potenzialflächen sind für mehrere Nutzungen gut geeignet und verfügbar.

5.3 Fazit: Aktive Siedlungsentwicklung

Die Flächenpotenzialanalyse zeigt auf, dass im Kanton St.Gallen in einem planerischen Horizont von 15 Jahren relativ viele Potenzialflächen existieren, die unbebaut sind oder bei denen eine Verdichtung oder Umnutzung möglich ist. Ein grösserer Teil davon ist allerdings blockiert. Auch die aus Unternehmersicht optimalen und kurzfristig verfügbaren Angebote sind knapp: sie umfassen nur rund 14 Prozent der Potenzialflächen. Die Flächenpotenzialanalyse ist ein geeignetes Instrument, um neue Potenziale im Siedlungsgebiet frühzeitig zu erkennen und gezielt in Wert zu setzen. Der Kanton strebt daher in Zusammenarbeit mit den Gemeinden eine aktive Siedlungsentwicklung an, in der insbesondere folgende Elemente wichtig sind:

Aktualität der Daten erhalten: Die Plattform Raum+ soll in Zukunft in Zusammenarbeit mit den Gemeinden laufend auf dem aktuellen Stand gehalten und weiterentwickelt werden. Damit ist die Basis für den Aufbau eines eigentlichen Siedlungsflächenmanagements gelegt.

Mögliche Arealentwicklungsstandorte erkennen:

Das Augenmerk der Standortförderung richtet sich insbesondere auf die 42 Prozent der Potenzialflächen, die aus Unternehmersicht attraktiv, aber heute noch blockiert sind. Wenn sie genügend gross sind (in der Regel mehr als 20000 m²), kann der Kanton einen Arealentwicklungsprozess mit unterstützen. In einem solchen Prozess erarbeiten Gemeinden, Grundeigentümer und der

Kanton wirtschaftliche ausgerichtete Nutzungskonzepte. Von der Seite des Kantons sind in der Regel das Amt für Wirtschaft und das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation beteiligt, weitere Amtsstellen werden situativ einbezogen. Die am Standort bestehenden Hindernisse werden gelöst und das Gebiet auf Basis eines kooperativen Verfahrens marktfähig ausgerichtet.

Anstrengung in Richtung Umnutzungspotenzial verstärken:

Ein grosser Anteil der Potenziale könnte Gegenstand einer Umnutzung oder intensiveren Nutzung sein. Werden die in der Erhebung Raum+ ermittelten Brachefflächen/Zwischennutzungen (4%), mögliche Brachen (4%), Leerstände (3%) und Unternutzungen (13%) zusammengezählt, sind davon bereits fast ein Viertel der Potenzialflächen betroffen. Daher sollen die Anstrengungen zukünftig stärker in Richtung Aktivierung von Neu- und Umnutzungspotenzialen für eine wirtschaftlich attraktive Nutzung gehen.

Zusammenarbeit Kanton und Gemeinden verstärken:

Die Gemeinden können aus ihren Daten der Raum+-Plattform zusammen mit diesem Bericht ihren individuellen Handlungsbedarf ableiten (vgl. Kapitel 4) und sich optimal im Standortwettbewerb positionieren. Darüber möchte der Kanton an zukünftigen Anlässen und im individuellen Gespräch mit einzelnen Gemeinden einen aktiven Austausch pflegen. Im Sinne einer aktiven Bodenpolitik, die gleichermassen einem wettbewerbsfähigen Standort und einer hohen Lebensqualität dient.





