

raum + st.gallen

Ergebnisbericht der
Flächenpotenzialanalyse
für den Kanton St.Gallen 2014





Zweitwohnungsinitiative, Revision des Raumplanungsgesetzes des Bundes und darauffolgend die Gesamtüberarbeitung des kantonalen Richtplans, Masseneinwanderungsinitiative, Eurokrise: Seit der Kanton St.Gallen zusammen mit den Gemeinden im Jahr 2011 zum ersten Mal eine Flächenpotenzialanalyse durchführte, hat sich in der Raum- und Wirtschaftspolitik einiges bewegt. Dabei sind zwei Trends zu erkennen: Erstens fordert die Mehrheit der Bevölkerung einen sehr sorgfältigen Umgang mit der Ressource Boden und zweitens steht der Wirtschaftsstandort ökonomisch und politisch vermehrt unter Druck.

Umso aktueller und wichtiger ist es, über Siedlungsflächenreserven im bestehenden Baugebiet Bescheid zu wissen und diese bestmöglich zu entwickeln und in Wert zu setzen. Die beiden kantonalen Ämter für Wirtschaft und Arbeit und für Raumentwicklung und Geoinformation haben darum – mit Hilfe der Gemeinden – die Flächenpotenzialanalyse im Winter 2013/2014 auf den neuesten Stand gebracht und präsentieren die Resultate im vorliegenden Bericht.

Nur durch die Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden, aber auch zwischen den Gemeinden, kann das Ziel erreicht werden, eine raumplanerisch und wirtschaftlich tragfähige, qualitativ hochwertige Innenentwicklung zu realisieren, um weiterhin im Standortwettbewerb mitzuhalten. Dazu bildet die vorliegende Flächenpotenzialanalyse eine wichtige Grundlage. In diesem Sinn waren alle Gemeinden im Kanton im Rahmen der Erhebung «Raum+ 2014» wiederum bereit, ihre Informationen und ihr Wissen über die Siedlungsflächenreserven einzubringen. Dafür möchten wir uns bei den Gemeinden ganz herzlich bedanken.

Ueli Strauss-Gallmann
Leiter Amt für Raumentwicklung
und Geoinformation

Peter Kuratli
Leiter Amt für Wirtschaft
und Arbeit



2 Das Wichtigste in Kürze



- Die Gesamtsiedlungsreserven haben im Vergleich zur Erhebung 2011 leicht abgenommen, sowohl absolut (um 28 Hektaren auf heute 1632 Hektaren) wie auch pro Raumnutzer gerechnet (heute: 21.3 m², 2011: 23.3 m²). Im Vergleich zu anderen Kantonen verfügt der Kanton St.Gallen über eher geringe Reserven.
- Nach wie vor lehnen es die Eigentümer von rund 40 Prozent der Gesamtsiedlungsflächenreserven ab, ihre Flächen zu bebauen oder zwecks Bebauung zu verkaufen. Rund 480 Hektaren Siedlungsreserven sind dagegen sofort für eine Bebauung verfügbar.
- Die Reserven sind unterschiedlich auf die Regionen verteilt. Regionen mit geringen Reserven pro Raumnutzer sind die Regionen St.Gallen, Wil und Zürichsee/Linth, während Sarganserland-Werdenberg, Rheintal und Toggenburg überdurchschnittlich viele Reserven pro Raumnutzer haben. In den Regionen St.Gallen, Sarganserland-Werdenberg und Toggenburg stimmen allerdings Angebot und Nachfrage – unter verschiedenen Vorzeichen – nicht überein.
- Sofort verfügbare, für wirtschaftliche Nutzungen gut geeignete Flächen haben im Vergleich zur Erhebung 2011 weiter abgenommen. Nur noch zehn Prozent der Flächen in der Arbeitszone und der Mischzone genügen den Kriterien.
- Auf den nicht durch die Eigentümer blockierten Reserven in der Wohnzone und der Mischzone könnte Wohnraum für rund 20 000 bis 53 500 zusätzliche Einwohnerinnen und Einwohner geschaffen werden. Die erwartete Bevölkerungsentwicklung im Kanton in den nächsten 15 bis 25 Jahren liesse sich somit mit Reserven in der bestehenden Bauzone auffangen.



3 Inhaltsverzeichnis

1	Vorwort	3
2	Das Wichtigste in Kürze	5
3	Inhaltsverzeichnis	7
4	Einleitung	9
4.1	Kennziffern des Kantons	10
4.2	Szenario zur Bevölkerungsentwicklung	11
4.3	Lesebeispiel für die Grafiken	12
5	Auswertung	13
5.1	Gesamtsiedlungsreserven	14
5.2	Eigentümerinteresse	18
5.3	Verfügbarkeit	20
5.4	Nachfrage	22
5.5	Arbeitsplatznutzungen – Unternehmenssicht	24
5.6	Wohnnutzungen und Branchen	28
5.7	Veränderungen im Vergleich zur Analyse 2011	28
6	Fazit und Ausblick	35
6.1	Erkenntnisse für die Arbeitsplatznutzungen	36
6.2	Erkenntnisse für die Wohnnutzungen und Kapazitätsabschätzung	37
6.3	Empfehlungen	38
6.4	Weiterentwicklung der Flächenpotenzialanalyse	39
7	Anhang	41
7.1	Methodik	41
7.2	Beteiligte Gemeinden: Übersichtskarte	42
7.3	Impressum	43





Das Baugewerbe vermeldet weiterhin grosse Beschäftigung, die Zuwanderung ist nach wie vor hoch, die Wirtschaft hat Aussichten auf Wachstum – mit anderen Worten: Die Nachfrage nach Siedlungsflächen bleibt gross. Wo gibt es noch Reserven dafür? Und genauer: Gibt es noch Reserven dafür innerhalb des weitgehend bebauten Gebiets? Wenn ja, sind die Reserven überhaupt verfügbar? Die Antworten auf diese Fragen sind zentral in der Diskussion um die Standortentwicklung und die Zersiedelung beziehungsweise bessere Nutzung des bestehenden Baugebiets – auch Verdichtung oder Innenentwicklung genannt. Eine Grundlage zu ihrer Beantwortung liefert die Flächenpotenzialanalyse des Amtes für Wirtschaft und Arbeit (AWA) und des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG). Anhand der Methode Raum⁺ (siehe 7.1) erarbeiteten die beiden Ämter zusammen mit den St.Galler Gemeinden zum zweiten Mal nach 2011 eine aktuelle Übersicht der Siedlungsflächenreserven.

Die Flächenpotenzialanalyse ist das zentrale Instrument für Gemeinden und den Kanton, um auch mit dem neuen Raumplanungsgesetz handlungsfähig zu bleiben. Sie liefert systematische Erkenntnisse über die Verfügbarkeit, die Eignung und spezifische Hindernisse von Entwicklungspotenzialen innerhalb der rechtskräftigen Bauzone.

Dieser Bericht präsentiert die Resultate der Flächenpotenzialanalyse (Kapitel 5) und wertet sie aus Sicht des AWA und des AREG (Kapitel 6). Die Analysen sind gegliedert nach den Fragestellungen: Kapitel 5.2 befasst sich mit dem Interesse der Eigentümer, ihre Flächen zu entwickeln oder zu verkaufen, Kapitel 5.3 beleuchtet die Verfügbarkeit der Reserven, Kapitel 5.4 die Nachfrage. Ein spezielles Augenmerk auf die Flächen für Arbeitsplatznutzungen legt Kapitel 5.5, während Kapitel 5.6 sich mit den Wohnnutzungen und Brachen befasst. Dabei wird jeweils unterschieden nach Region, oder nach der Lage bezüglich des Siedlungskörpers.

Weiter lassen sich die Gesamtsiedlungsreserven in drei Potenzialarten aufteilen: In die Innenentwicklungspotenziale, das sind Flächen grösser als 2000 Quadratmeter innerhalb des weitgehend überbauten Gebiets, die Baulücken (kleinere Flächen innerhalb des bebauten Gebiets) und die Aussenreserven, Gebiete mit mehr als 2000 Quadratmetern Fläche am Rand des weitgehend bebauten Gebiets. Diese Kategorien gemäss Raum⁺ werden immer wieder genutzt, wenn es darum geht, noch präziser hinzuschauen. Sie spielen auch eine wichtige Rolle im Vergleich der ersten Erhebung mit der aktuellen Erhebung (Kapitel 5.7).

4.1 Kennziffern des Kantons

Immer mehr Menschen leben und arbeiten im Kanton St.Gallen. Seit der letzten – und zugleich ersten – Erhebung der Flächenpotenziale im Kanton vor drei Jahren haben die Bevölkerungszahl und die Beschäftigtenzahl zugenommen. Zusammengezählt ergeben die beiden Werte die Anzahl der so genannten Raumnutzer. Hier bewegt sich der Kanton heute im Bereich von 770 000 Personen (Tabelle 1). Bei den Beschäftigten gibt es einen scheinbar hohen Anstieg, der aber zu einem grossen Teil durch eine Änderung in der statistischen Erfassung der Beschäftigung begründet ist.

Die Bauzonenfläche insgesamt nahm zwischen den Jahren 2010 und 2013 um 40 Hektaren zu. Während die Wohnzonenfläche stark wuchs, verzeichneten die Mischzone und die Arbeitszone wegen Umzonierungen sogar leicht rückläufige Grössen (Tabelle 1).

Tabelle 1: Kennziffern des Kantons St.Gallen

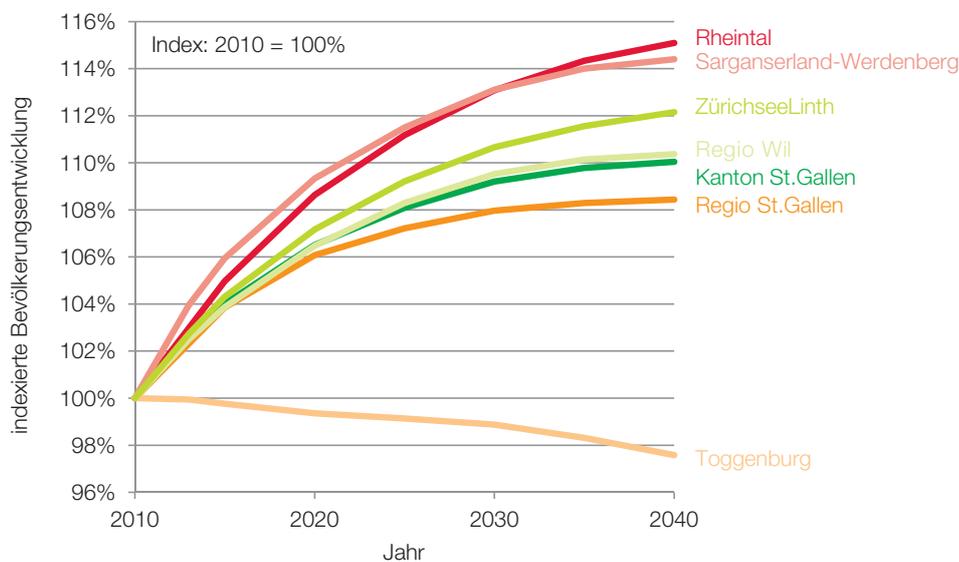
	Stand Ende 2010	Stand Ende 2013 (Beschäftigte: 2011)
Anzahl Gemeinden	85	77
Einwohner	478 907	483 714
Beschäftigte	254 608	284 087
Raumnutzer (Einwohner und Beschäftigte)	733 515	767 801
Fläche (inklusive Seen)	202 540 ha	202 540 ha
Bauzonenfläche	12 744 ha	12 784 ha
<i>davon Wohnzone</i>	<i>5 743 ha</i>	<i>5 794 ha</i>
<i>davon Mischzone</i>	<i>3 022 ha</i>	<i>3 019 ha</i>
<i>davon Arbeitszone</i>	<i>2 193 ha</i>	<i>2 182 ha</i>
<i>davon Zone für öffentliche Nutzungen</i>	<i>1 786 ha</i>	<i>1 789 ha</i>

Quellen: Bundesamt für Statistik (Regionalportraits, STATPOP, STATENT), AREG

4.2 Szenario zur Bevölkerungsentwicklung

Ein zentraler Punkt bei der Gestaltung der Siedlungsentwicklung in den kommenden Jahren und Jahrzehnten ist die künftige Bevölkerungsentwicklung. Sie ist abhängig von vielen Faktoren wie Geburtenzahlen, Einwanderung und Lebenserwartung und lässt sich damit nur bedingt vorhersagen. Das Szenario der Fachstelle für Statistik des Kantons St.Gallen zeigt die aus heutiger Sicht wahrscheinlichste Entwicklung der Bevölkerungszahlen für die Regionen des Kantons. Die Regionen dürften sich sehr unterschiedlich entwickeln: Während das Toggenburg wahrscheinlich weiter mit stagnierenden oder gar sinkenden Bevölkerungszahlen rechnen muss, dürften die beiden Regionen Rheintal und Sarganserland-Werdenberg stark überdurchschnittlich wachsen (Abbildung 1).

Abbildung 1: Bevölkerungsentwicklung 2010 bis 2040 in den St.Galler Regionen gemäss Szenario der Fachstelle für Statistik



Quelle: Fachstelle für Statistik (BevSzen-SG-4-a-2013-2060). © Kanton St.Gallen, AREG / AWA

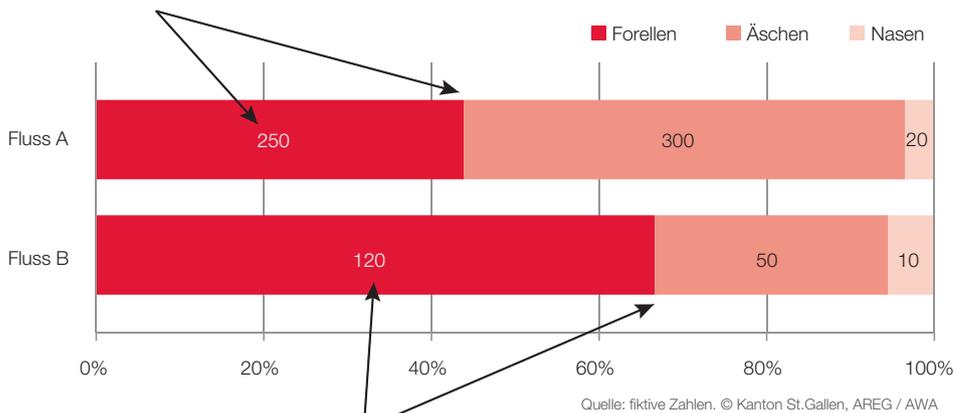
4.3 Lesebeispiel für die Grafiken

Der Bericht enthält als Abbildungen vornehmlich Balkendiagramme. Diese Diagramme enthalten sowohl Informationen zu den absoluten Flächengrößen der Reserven wie auch zu den Anteilen unterschiedlicher Ausprägungen an den Gesamtflächen. Abbildung 2 zeigt ein Lesebeispiel anhand fiktiver Daten.

Abbildung 2: Lesebeispiel zu den Balkendiagrammen im Bericht

Lesebeispiel 1:

Im Fluss A kommen 250 Forellen vor. Das sind etwas mehr als 40 Prozent aller Fische im Fluss A.



Lesebeispiel 2:

Im Fluss B kommen 120 Forellen vor. Das sind weniger Forellen als im Fluss A. Weil es aber im Fluss B insgesamt viel weniger Fische gibt als im Fluss A, machen die 120 Forellen fast 70 Prozent aller Fische im Fluss B aus.

5 Auswertung



Raum+ St.Gallen 2014 zeigt, dass die Flächensumme der Gesamtsiedlungsreserven im Kanton leicht abnahm – im Verhältnis zur gesamten Bauzone blieben die Reserven aber beinahe gleich gross. Bei Aspekten wie dem Eigentümerinteresse, der Nachfrage oder der Verfügbarkeit änderte sich nicht viel. Nach wie vor gibt es ausserdem grössere regionale Disparitäten.

5.1 Gesamtsiedlungsreserven

Mehr als 1600 Hektaren Siedlungsflächenreserven bestehen heute im rechtskräftig zonierte Baugebiet des Kantons St.Gallen, das sind 21.3 Quadratmeter pro Raumnutzer. Im interkantonalen Vergleich verfügt St.Gallen damit über eher kleine Reserven. Seit der ersten Raum⁺-Erhebung im Jahr 2011 schrumpften die Reserven pro Raumnutzer um zwei Quadratmeter (Tabelle 2).

Dieser Wert ist allerdings verzerrt aufgrund der zwischenzeitlich geänderten statistischen Erfassung der Beschäftigung. Dass die Reserven wohl nicht so stark abnahmen, zeigt der Vergleich der Gesamtsiedlungsreserven mit der Bauzonenfläche. Bei der Erst-erhebung umfassten die Reserven 13 Prozent der Bauzone, nun sind es nur Bruchteile weniger (Tabelle 2).

Tabelle 2: Gesamtsiedlungsreserven 2014 und 2011 im Vergleich

	Anzahl Flächen	Fläche [ha]	m ² /Raumnutzer	Reserven zur Bauzone
Gesamtsiedlungsreserven 2014	6054	1632	21.3	12.8 %
Gesamtsiedlungsreserven 2011	6629	1660	23.3	13.0 %

andere Kantone

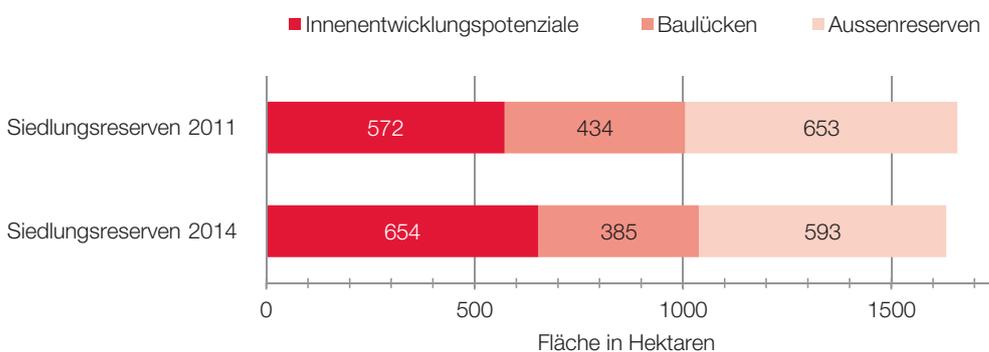
Appenzell Innerrhoden 2014			29	16 %
Schwyz 2013			21	12 %
Schaffhausen 2013			35	17 %
Uri 2011			30	17 %
Basel-Landschaft 2008			32	17 %

Quellen: Raum⁺ St.Gallen 2014 / 2011, www.raumplus.ethz.ch

Insgesamt nahmen die Gesamtsiedlungsreserven im Kanton während den letzten drei Jahren um rund 30 Hektaren ab. Dabei stieg die Flächensumme der Kategorie der Innenentwicklungspotenziale um mehr als zehn Prozent an, während die Flächen-

summen der Aussenreserven und der Baulücken kleiner wurden (Abbildung 3). Im Kapitel 5.7 setzen wir uns vertieft mit den Unterschieden zwischen den beiden Raum⁺-Erhebungen auseinander.

Abbildung 3: Gesamtsiedlungsreserven 2011 und 2014 nach Kategorien

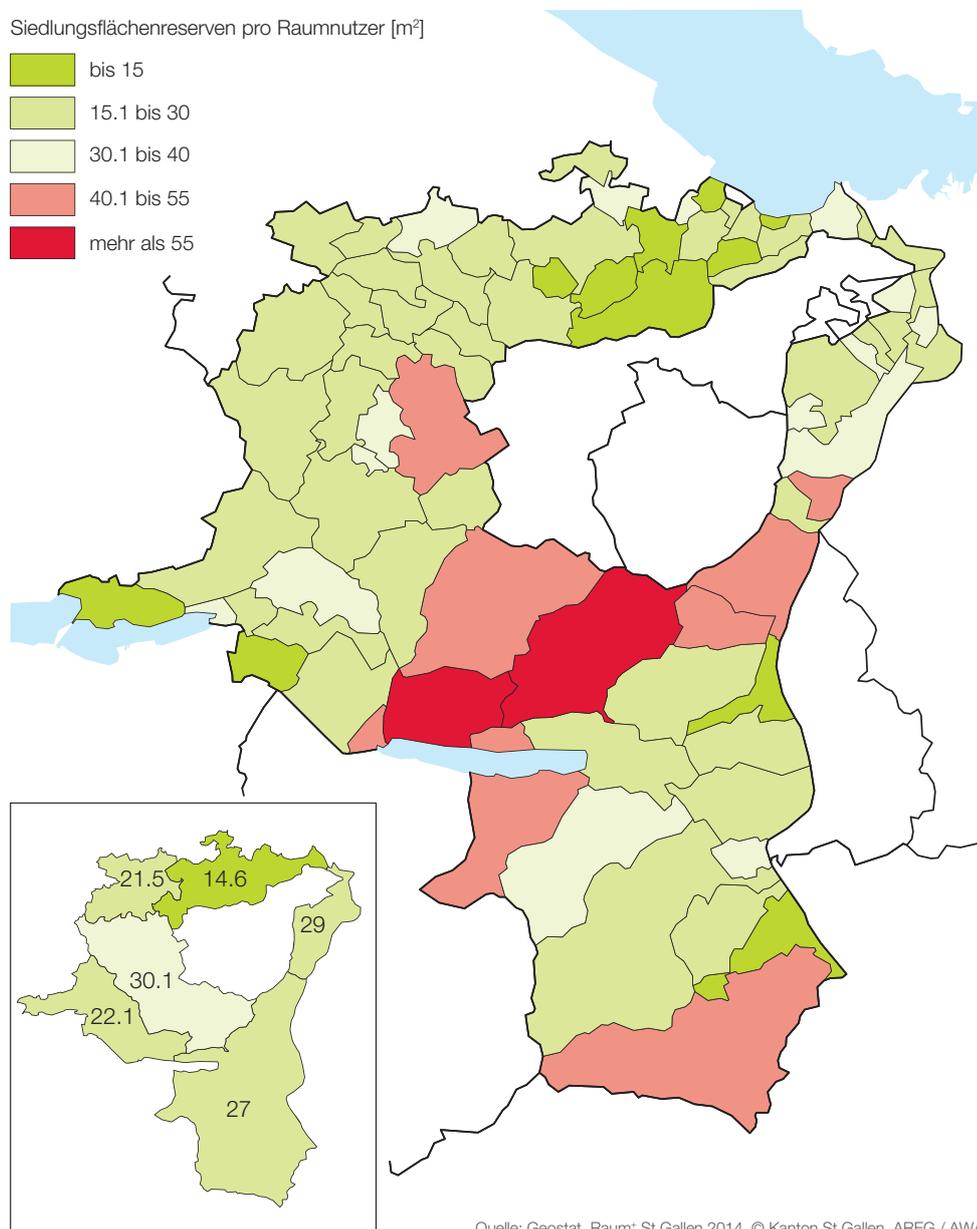


Quelle: Raum⁺ St.Gallen 2014 / 2011. © Kanton St.Gallen, AREG / AWA

Die Gesamtsiedlungsreserven pro Raumnutzer unterscheiden sich deutlich zwischen den Regionen und Gemeinden (Abbildung 4). Das Bild der regionalen Disparitäten hat sich seit der ersten Raum+-Erhebung nicht grundsätzlich verändert. Viele Gemeinden haben heute leicht geringere Reserven pro Raumnutzer.

Bei den Regionen verfügt St.Gallen mit 14.6 m² über die kleinsten Reserven pro Raumnutzer, das Toggenburg und das Rheintal haben demgegenüber rund doppelt so hohe Reserven pro Raumnutzer (Abbildung 4).

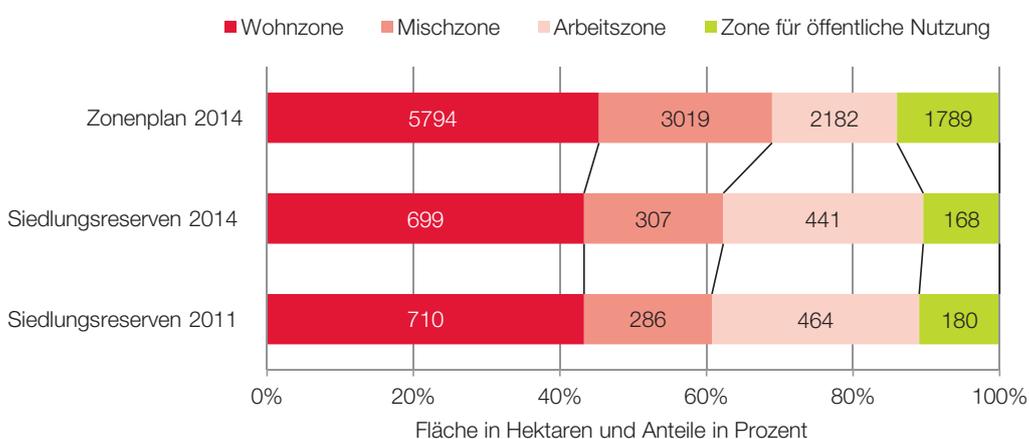
Abbildung 4: Gesamtsiedlungsreserven pro Raumnutzer nach Gemeinden und Regionen



Der grösste Teil der Gesamtsiedlungsreserven befindet sich in der Wohnzone – mehr als 40 Prozent der Fläche – rund ein Viertel der Reserven befindet sich in der Arbeitszone. Im gesamten rechtskräftigen Zonengebiet hält die Arbeitszone demgegenüber einen geringeren Anteil von etwa 17 Prozent. Bei allen anderen Zonen-

arten verhält es sich umgekehrt: Bei ihnen fällt der Anteil im Zonenplan höher aus als in den Reserven. Gegenüber der Erhebung 2011 hat sich der Anteil der Wohnzone an den Siedlungsreserven nicht verändert, während der Anteil der Mischzone kleiner und der Anteil der Arbeitszone grösser wurde (Abbildung 5).

Abbildung 5: Flächensumme der Siedlungsreserven 2011 und 2014 und des Zonenplans 2014 nach aggregierten Nutzungszonen



Quelle: Digitaler Zonenplan, Raum* St.Gallen 2014 / 2011. © Kanton St.Gallen, AREG / AWA

Gut die Hälfte der Fläche der Gesamtsiedlungsreserven ist im Besitz von Privatpersonen. Weitere wichtige Eigentübertypen sind Unternehmen, die politischen Gemeinden und die Bürgergemeinden (Tabelle 3).

Tabelle 3: Gesamtsiedlungsreserven nach den meistvertretenen Eigentübertypen

	Fläche [ha], gerundet
Privatperson	882
Unternehmen	262
Standortgemeinde	189
Bürgergemeinde	73
öffentlich-rechtliche Körperschaft	32
Privatperson und Standortgemeinde	31
Kanton	20
Bund	18
Bau- oder Immobiliengesellschaft	17
andere juristische Personen	13
Kirchgemeinde	10

Quelle: Raum* St.Gallen 2014



5.2 Eigentümerinteresse

Bei etwa 45 Prozent der Fläche der Gesamtsiedlungsreserven sind die Eigentümer daran interessiert, das Grundstück zu bebauen oder an Investoren zu verkaufen. Bei zehn Prozent der Fläche verhalten sich die Besitzer neutral, das heisst sie sind zwar nicht aktiv daran, die Fläche zu entwickeln, lehnen es aber auch nicht ab. Rund 40 Prozent der Reserveflächen sind im Besitz von Eigentümern, die eine Entwicklung ablehnen – sei es, weil sie die Fläche für Nachkommen in Reserve halten wollen, die Fläche anderweitig nutzen oder auf bessere Verkaufsbedingungen warten. Diese Flächen stehen für die Siedlungsentwicklung nicht zur Verfügung, sind demnach blockiert. Der Anteil der blockierten Flächen hat damit gegenüber 2011 leicht zugenommen (siehe Abbildung 7, Reihen Innenentwicklungspotenziale).

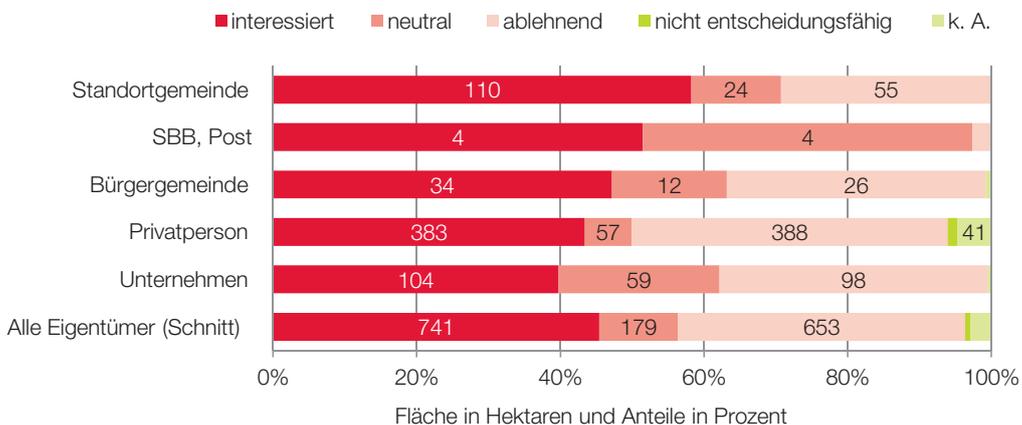
In den Regionen St.Gallen, Wil und Zürichsee/Linth ist der Anteil der blockierten Flächen unterdurchschnittlich, während er in den Regionen Rheintal und Sarganserland-Werdenberg höher liegt als im kantonalen Schnitt.

Unterschiede punkto Eigentümerinteresse zeigen sich auch zwischen den aggregierten Nutzungszonen: In den Wohnzonen sind etwas mehr Flächen blockiert als in den Mischzonen und Arbeitszonen. Einen sehr grossen Anteil blockierter Flächen hat die Zone für öffentliche Nutzungen. Dagegen unterscheidet sich das Eigentümerinteresse zwischen den beiden Lagen (innerhalb oder ausserhalb Siedlungskörper) kaum (Abbildung 7).

5.2.1 Eigentübertypen und Eigentümerinteresse

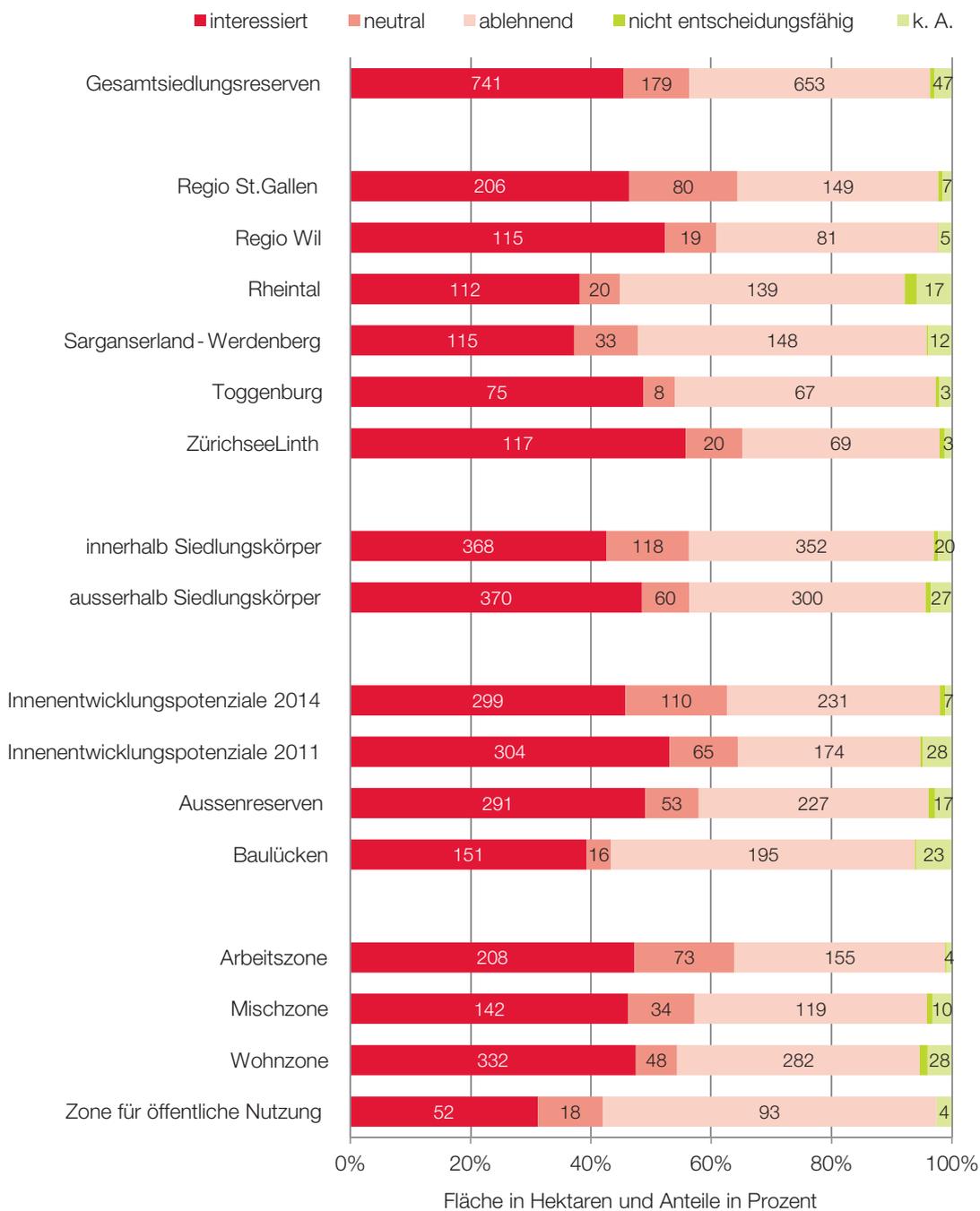
Das Interesse der Eigentümer an einer Entwicklung hängt auch vom Eigentübertyp ab, wie Abbildung 6 zeigt. Während institutionelle Eigentümer wie politische Gemeinden oder Bürgergemeinden überdurchschnittlich oft an der Entwicklung interessiert sind, können viele Privatpersonen sich entweder nicht entscheiden oder lehnen die Entwicklung ab. Unternehmen verhalten sich auffällig oft neutral.

Abbildung 6: Flächensumme der Siedlungsreserven nach ausgewählten Eigentübertypen und Interesse des Eigentümers



Quelle: Raum* St.Gallen 2014. © Kanton St.Gallen, AREG / AWA

Abbildung 7: Flächensummen der Siedlungsreserven nach Eigentümerinteresse und verschiedenen Unterteilungen



Quelle: Raum+ St.Gallen 2014 / 2011. © Kanton St.Gallen, AREG / AWA

5.3 Verfügbarkeit

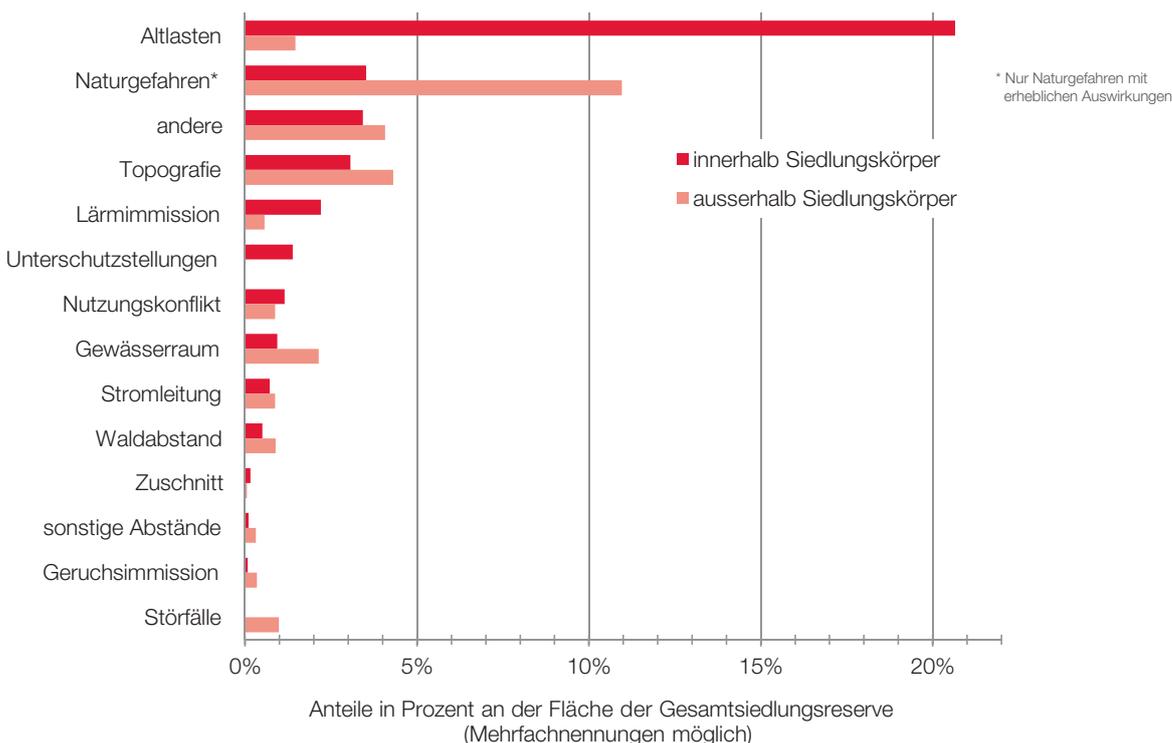
Selbst wenn die Eigentümer an einer Entwicklung der Flächen interessiert sind, bedeutet das nicht, dass die Reserven auch sofort zur Bebauung bereit stehen. Abbildung 9 zeigt die Siedlungsreserven nach der zeitlichen Verfügbarkeit. Im Gegensatz zur ersten Raum+Erhebung im Kanton St.Gallen im Jahr 2011 ist dieses Merkmal etwas verändert worden, weshalb die Vergleichbarkeit zwischen den beiden Erhebungen nicht gegeben ist. Zu beachten ist ausserdem, dass die Verfügbarkeit bei den Baulücken nicht gleich detailliert wie bei den Innenentwicklungspotenzialen und Aussenreserven erhoben wurde. Gut ein Viertel der Flächen steht sofort für eine Bebauung zur Verfügung, fast die Hälfte innert fünf Jahren. Mit rund 46 Prozent ist dagegen ein grosser Anteil der Reservefläche auf ungewisse Zeit blockiert. Mit fast 100 Hektaren sind – absolut gesehen – in der Region Sarganserland-Werdenberg am meisten Reserven sofort für eine Entwicklung verfügbar. Im Verhältnis zur Gesamtreserve liegen in dieser Region aber auch mehr als 50 Prozent aller Flächen mit einer ungewissen Verfügbarkeit vor. Die kleinste Unsicherheit diesbezüglich gibt es in der Region Zürichsee/Linth. Reserven ausserhalb des Siedlungskörpers sind tendenziell etwas kurzfristiger verfügbar als die Reserven innerhalb der Siedlung. Au-

ssenreserven haben zwar einen grösseren Anteil an sofort verfügbaren Flächen als die Innenentwicklungspotenziale, dafür aber auch einen höheren Anteil an Flächen mit ungewisser Verfügbarkeit. In der Arbeitszone sind anteilmässig deutlich weniger Flächen sofort verfügbar als in der Wohn- und Mischzone. Andererseits ist in diesen beiden Kategorien ein grösserer Anteil der Flächen erst nach ungewisser Zeit verfügbar (Abbildung 9, siehe auch Kapitel 5.5 Arbeitsplatznutzungen – Unternehmenssicht).

5.3.1 Weitere Mobilisierungshindernisse

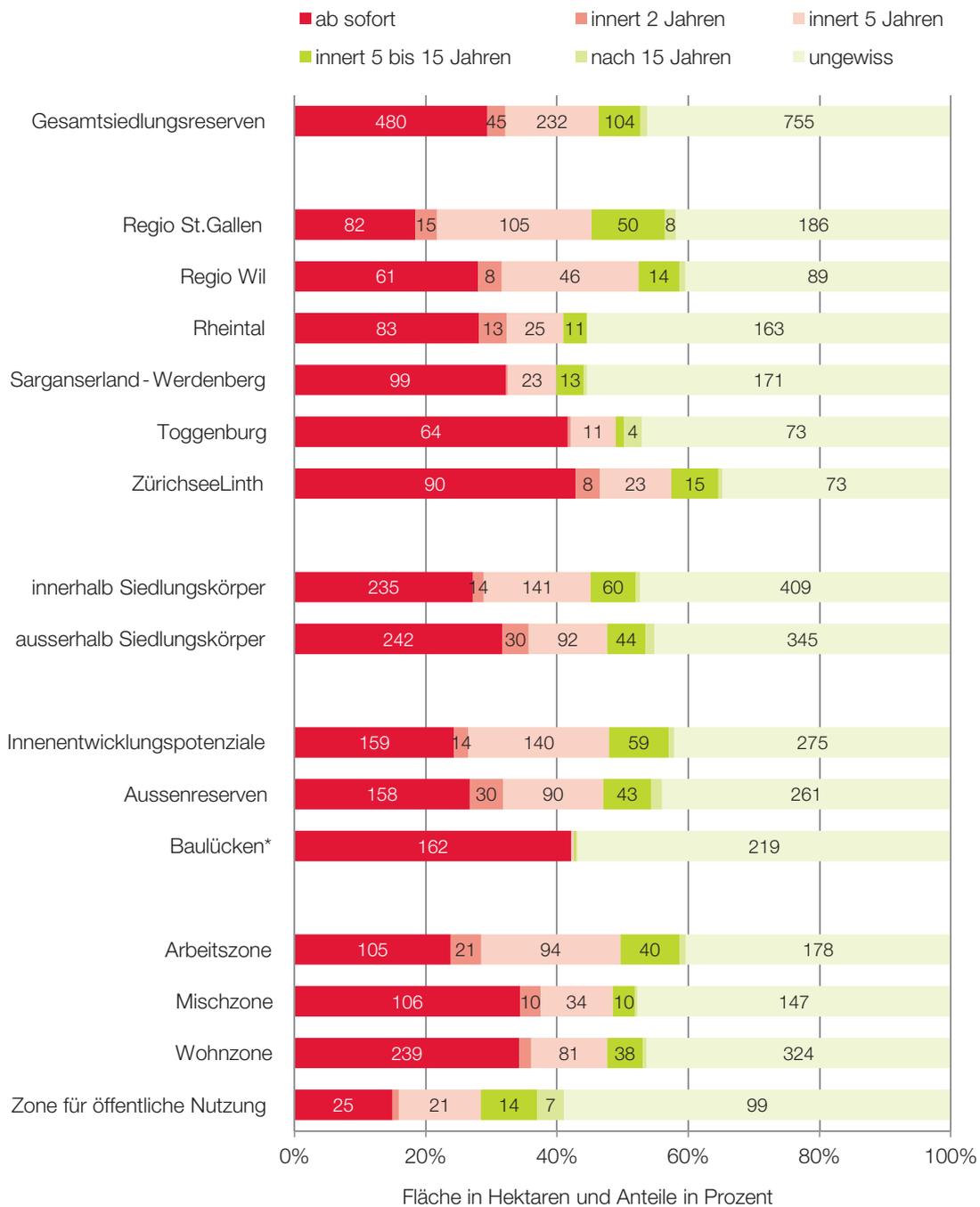
Neben dem Eigentümerinteresse kann die Situation noch differenzierter betrachtet werden bezüglich weiteren, so genannten Mobilisierungshindernissen – das sind Gegebenheiten auf den Flächen oder im Umkreis der Flächen, die eine Entwicklung erschweren oder gar verhindern können. Innerhalb des Siedlungskörpers stellen vor allem die Altlasten, Topografie, Naturgefahren und Lärmimmissionen Probleme dar, während es ausserhalb vor allem die Naturgefahren, die Topografie und der Gewässerraum sind (Abbildung 8).

Abbildung 8: Weitere Mobilisierungshindernisse nach Lage im Siedlungskörper, Anteil an der Gesamtsiedlungsreserve (Mehrfachnennungen möglich)



Quelle: Raum+ St.Gallen 2014. © Kanton St.Gallen, AREG / AWA

Abbildung 9: Flächensummen der Siedlungsreserven nach zeitlicher Verfügbarkeit und verschiedenen Unterteilungen. Die zeitliche Verfügbarkeit bezüglich verschiedener Kategorien und Zonen ist individuell für jede Gemeinde auf der Plattform Raum+ ersichtlich



* nur Unterscheidung zwischen sofort erhältlich und ungewiss

Quelle: Raum+ St.Gallen 2014. © Kanton St.Gallen, AREG / AWA



5.4 Nachfrage

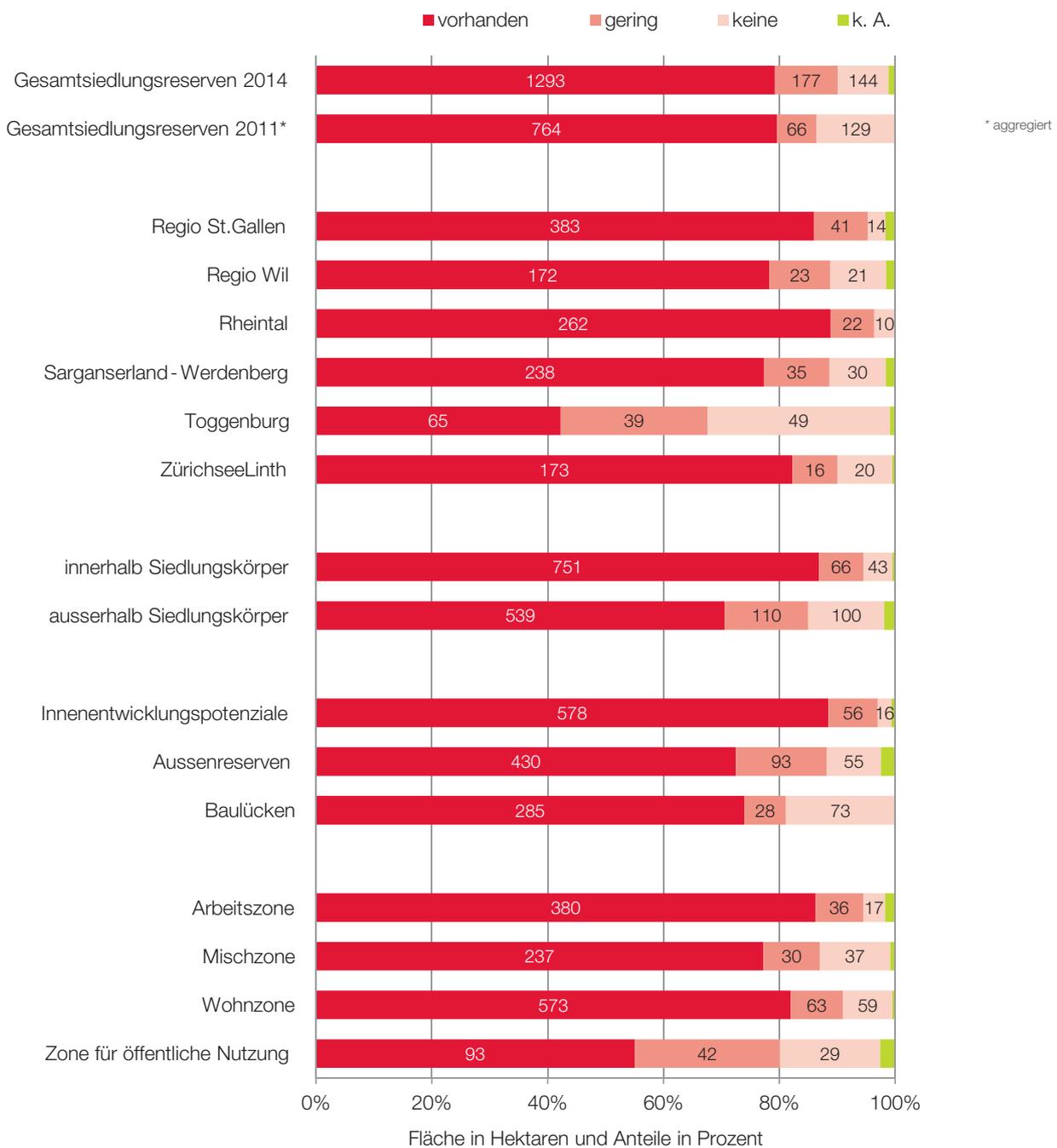
Die Nachfrage nach den Reserveflächen wird von den Gemeinden generell als gut eingeschätzt: Fast 80 Prozent der Gesamtsiedlungsreserven sind nachgefragt, das heisst es gibt regelmässig Kaufinteressenten für die betreffenden Flächen. Bei ungefähr je zehn Prozent der Flächen besteht nur eine geringe oder gar keine Nachfrage.

In den Regionen St.Gallen, Wil und Zürichsee/Linth herrscht grundsätzlich eine hohe Nachfrage (Abbildung 10). Diese Regionen werden aber vom Rheintal übertroffen, wo mehr als 90 Prozent aller Reserven nachgefragt sind.

Flächen in der Arbeitszone sind etwas häufiger nachgefragt als Flächen der Wohnzone und Mischzone. Reserveflächen innerhalb des Siedlungskörpers sind häufiger nachgefragt als Flächen ausserhalb (Abbildung 10).

Als Grund für fehlende Nachfrage wurde meist die Mikrolage genannt. Das heisst, dass die Fläche zum Beispiel durch langandauernde Beschattung oder schwierige topografische Verhältnisse beeinträchtigt ist.

Abbildung 10: Flächensummen der Siedlungsreserven nach Nachfrage und verschiedenen Unterteilungen



Quelle: Raum* St.Gallen 2014 / 2011. © Kanton St.Gallen, AREG / AWA

5.5 Arbeitsplatznutzungen – Unternehmenssicht

5.5.1 Wettbewerbsfähigkeit dank Flächenpotenzialanalyse

Mit der Inkraftsetzung des neuen Raumplanungsgesetzes auf den 1. Mai 2014 wurde auch für die Entwicklung des Arbeitsplatzstandortes ein neues Kapitel eröffnet. Damit ist jetzt Innenentwicklung vor Aussenentwicklung die Regel, abgesehen von gut begründbaren Ausnahmen. Das schränkt aber – ohne weitere Massnahmen – die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes ein. Denn die Wettbewerbsfähigkeit hängt massgeblich vom Angebot geeigneter Flächen ab, sei es für die Expansion ansässiger Betriebe oder die Ansiedlung neuer Unternehmen. In der aktuellen Situation heisst das: Nur mit einer konsequenten und optimalen Innenentwicklung können auch in Zukunft attraktive Flächen für unternehmerische Tätigkeiten zur Verfügung gestellt werden.

Die Flächenpotenzialanalyse ist deshalb ein unentbehrliches Instrument für die Gemeinden und den Kanton, um aus Sicht der Unternehmen vorhandene und geeignete Potenziale frühzeitig zu erkennen. Auf Basis von Raum+ ist es möglich, diese Potenziale zu erfassen und weiter zu entwickeln, um weiterhin konkurrenzfähig zu bleiben.

Die nachfolgenden Abschnitte zeigen die Erkenntnisse aus Raum+ bezüglich Arbeitsplatznutzungen. Das Kapitel 6.1 enthält Schlussfolgerungen und weitere Schritte.

5.5.2 Eignung der Potenziale aus Sicht der Unternehmen

Die Unternehmen betrachten vorhandene Flächenpotenziale aus ihrer eigenen Optik: Wie sind sie gelegen, wie gut erschlossen und welcher Aufwand ist bei der Realisation eines Projekts an diesem Standort notwendig? In der Nutzwertanalyse – gemeinsam entwickelt von AWA und AREG – werden genau diese Fragestellungen beurteilt. Dabei sind die Zentralität der Standorte und die verkehrstechnische Erreichbarkeit wesentlich, namentlich die Nähe zu Autobahneinfahrten, die Güteklassen des öffentlichen Verkehrs, die Fahrzeit zum Flughafen und die Erreichbarkeit für den Schwerverkehr. Auch planerische und physische Hindernisse wie Topographie, Gewässerabstände, Naturgefahren, Schutzobjekte oder Altlasten sind in die Analyse des Nutzwertes aus Sicht der Unternehmen eingeflossen.

Die auf Raum+ aufbauende Nutzwertanalyse stellt in diesem Sinn die entsprechende Eignung beziehungsweise «Marktfähigkeit» der Grundstücke in den Vordergrund und stützt sich auf die Ergebnisse der Flächenpotenzialanalyse und weitere, ergänzende GIS-Analysen. Auf diese Weise wurden alle grösseren Arbeitsplatzpotenziale analysiert. Dazu gehören gemäss dem Ansatz Raum+ alle Innen- und Aussenentwicklungspotenziale, die mindestens 2000 m² Fläche in Industrie-, Gewerbe- und Mischzonen aufweisen.

Tabelle 4: Wichtigste Zahlen 2011 und 2014 im Überblick. Die Eignung/Marktfähigkeit der Arbeitsplatzpotenziale (AP) definiert sich nach der Nutzwertanalyse

	Stand 2011	Stand 2014	Veränderung
Arbeitszonen (Industrie und Gewerbe)	2193 ha	2182 ha	- 11 ha -0.5 % ²
Arbeitsplatzpotenziale (AP)	598 ha	641 ha	+ 43 ha + 7 % ²
gut geeignete/marktfähige AP (gemäss Nutzwertanalyse)	336 ha 56 % ¹	311 ha 49 % ¹	- 25 ha -14 % ²
sofort verfügbare AP (Eigentümer bereit, keine Hindernisse)	150 ha 25 % ¹	105 ha 16 % ¹	- 45 ha -36 % ²
marktfähige und verfügbare AP	83 ha 14 % ¹	55 ha 10 % ¹	- 28 ha -29 % ²
durch Eigentümer blockierte AP	147 ha 25 % ¹	217 ha 34 % ¹	+ 70 ha +48 % ²

1 Anteil an den Arbeitsplatzpotenzialen (AP) – Mehrfachnennungen möglich.

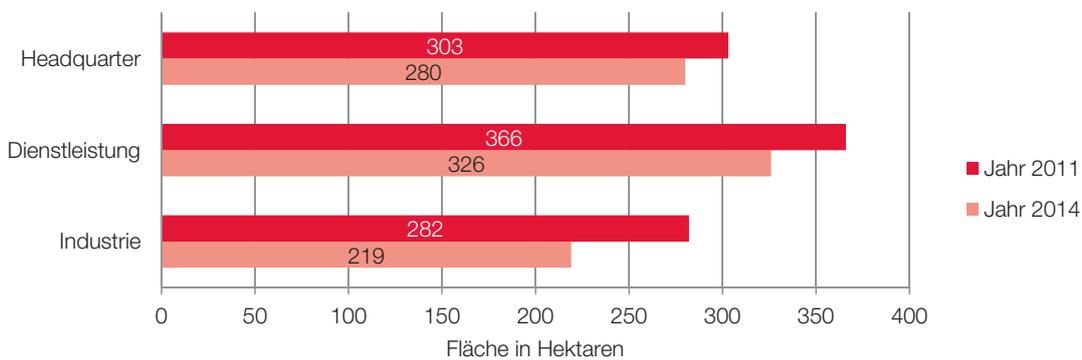
Quellen: Raum+ St.Gallen 2014 / 2011

2 Prozentuale Veränderung zwischen den Jahren 2011 und 2014.

Die Nutzwertanalyse von 2014 zeigt, dass 48 Prozent der Arbeitsplatzpotenziale im Kanton aus Sicht der Unternehmen «gut geeignet» sind, entsprechend werden diese Potenziale als «marktfähig»

bezeichnet (siehe Tabelle 4, Zeile 3). Im Vergleich zu 2011 hat die Fläche der marktfähigen Potenziale um 14 Prozent abgenommen.

Abbildung 11: Vergleich marktfähige Arbeitsplatzpotenziale nach den Nutzungen Industrie, Dienstleistung und Headquarter (Unternehmenshauptsitz). Für Headquarter und Dienstleistungen wurden Arbeitsplatzpotenziale in Misch-, Gewerbe- und Industriezonen beurteilt, bei der Industrie sind nur Industrie- und Gewerbezone relevant



Quelle: Raum* St.Gallen 2014. © Kanton St.Gallen, AREG / AWA

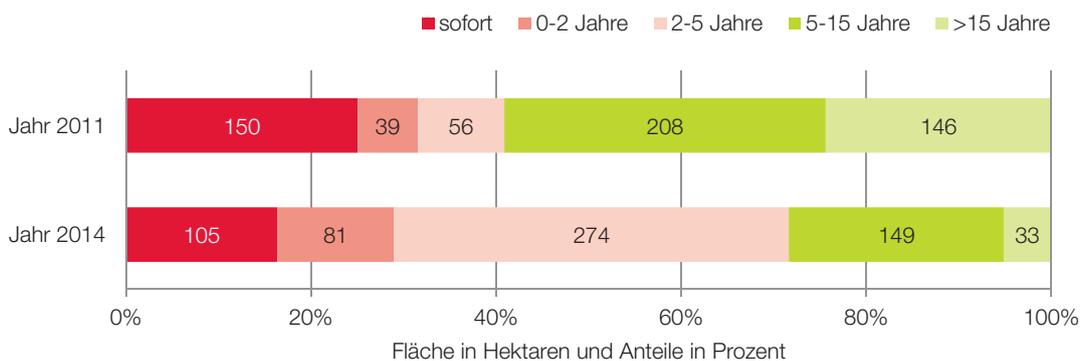
Die Nutzwertanalyse 2014 beurteilt im Vergleich zur Analyse 2011 deutlich weniger Arbeitsplatzpotenziale als marktfähig. Das liegt nicht daran, dass die Situation schlechter geworden ist, sondern kann mit der differenzierteren Datengrundlage bei der Nacherhebung erklärt werden – beispielsweise wurden Blockaden und der raumplanerische Entwicklungsbedarf bei Interviews detaillierter erfasst. Neu liegen auch flächendeckende Informationen zu den Naturgefahren vor.

Auffällig ist, dass sich im Bereich der Produktion im Jahr 2014 gegenüber dem Jahr 2011 das marktfähige Flächenpotenzial am meisten reduziert hat.

5.5.3 Sofortige Verfügbarkeit um 36 Prozent reduziert

Unternehmen, die einen Standort suchen, setzen meist die sofortige Verfügbarkeit eines geeigneten Grundstücks voraus. Das heisst, die Eigentümer sind an der Entwicklung interessiert und es liegen keinerlei Blockaden beziehungsweise kein weiterer Planungsbedarf vor. Zur Einschätzung der Dauer von Blockaden wurden zunächst die entsprechenden Angaben der Gemeinden einbezogen. Zusätzlich wurde die voraussichtliche Dauer weiterer Entwicklungshindernisse, Erschliessungsmassnahmen und Planungsschritte abgeschätzt. Damit konnten auch Arbeitsplatzpotenziale mit einer ursprünglich «ungewissen» zeitlichen Verfügbarkeit (siehe Abbildung 9 in Kapitel 5.3) eingeordnet werden (Abbildung 12).

Abbildung 12: Zeitliche Verfügbarkeit von Arbeitsplatzpotenzialen. Vergleich der Erhebungen 2011 und 2014



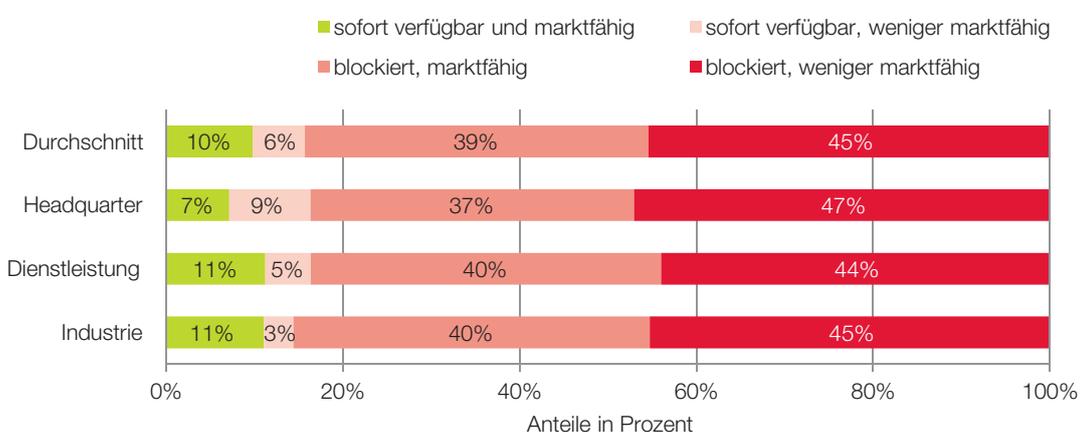
Quelle: Raum* St.Gallen 2014. © Kanton St.Gallen, AREG / AWA

Die neueste Erhebung zeigt: Die sofort verfügbaren Flächen haben seit 2011 um 36 Prozent abgenommen (siehe Tabelle 4 und Abbildung 12). Das in den nächsten fünf Jahren verfügbar werdende Flächenpotenzial wurde hingegen verbessert.

5.5.4 Zehn Prozent der Potenziale verfügbar und marktfähig

Insgesamt kann im Vergleich zu 2011 eine deutliche Verknappung von Flächenangeboten verzeichnet werden: Damals waren kantonsweit 14 Prozent marktfähig und sofort verfügbar, jetzt sind es noch 10 Prozent.

Abbildung 13: Marktfähigkeit und Verfügbarkeit der Arbeitsplatzpotenziale

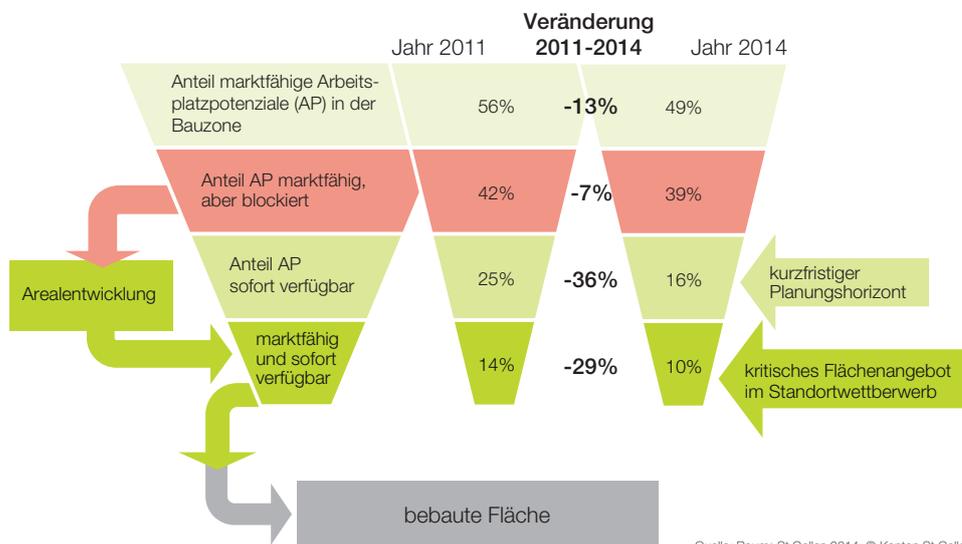


Quelle: Raum* St.Gallen 2014. © Kanton St.Gallen, AREG / AWA

Die Abbildung 14 zeigt ein vergleichendes Gesamtbild der Situationen 2011 und 2014. So wird sichtbar, dass mit zunehmenden

Anforderungen an die Arbeitsplatzpotenziale (zum Beispiel Marktfähigkeit, Verfügbarkeit) die Flächensumme abnimmt.

Abbildung 14: «Angebots-Trichter» der Arbeitsplatzpotenziale. Die aktuellen Werte 2014 sind der Erhebung von 2011 gegenübergestellt

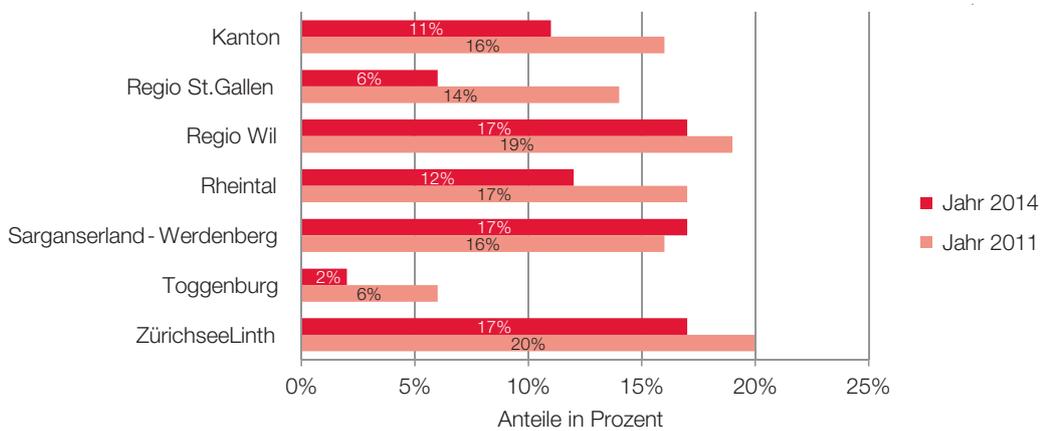


Quelle: Raum* St.Gallen 2014. © Kanton St.Gallen, AREG / AWA

Beim regionalen Anteil von marktfähigen (gut geeigneten) und sofort verfügbaren Arbeitsplatzpotenzialen ist das Bild sehr unterschiedlich. Im Toggenburg und der Region St.Gallen haben diese signifikant abgenommen, während in der Region Sarganserland-Werdenberg eine leichte Zunahme zu beobachten ist. Im

Toggenburg wird sich die Situation jedoch entspannen, da in der Zwischenzeit in Bütschwil ein grösseres Areal eingezont werden konnte. Kommunal fallen diese Zahlen sehr individuell aus. Die Gemeinden können daher ohne Weiteres beim AWA ihre entsprechende Darstellung des «Angebots-Trichters» nachfragen.

Abbildung 15: Regionale Verteilung und Entwicklung der Flächenanteile (in Prozent der gesamten Arbeitsplatzpotenziale) an sofort verfügbaren und marktfähigen Potenzialen in Bezug auf die Dienstleistungsnutzung



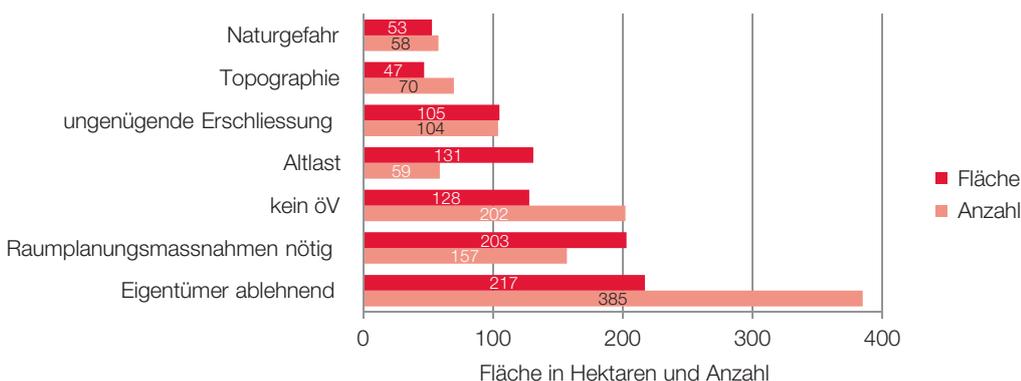
Quelle: Raum* St.Gallen 2014. © Kanton St.Gallen, AREG / AWA

5.5.5 Landhortung und Entwicklungshindernisse nehmen zu

Der wichtigste Hindernisgrund bezüglich der Arbeitsplatzpotenziale ist die mangelnde Bereitschaft der Eigentümer zur Veräusserung, was inzwischen einen Drittel der erhobenen Fläche betrifft. 2011 waren es noch 25 Prozent.

Weiter ist bemerkenswert, dass bei beinahe einem Drittel der Flächen Planungsschritte wie Umzoning, Sondernutzungsplanung, Landumlegung, Lärmschutzmassnahmen und so weiter bis zur Baureife notwendig sind. Dies unterstreicht die Bedeutung des Zeitfaktors und wie wichtig es ist, die Planung frühzeitig anzugehen.

Abbildung 16: Verschiedene Hemmnisse für eine optimale Verfügbarkeit von Arbeitsplatzpotenzialen



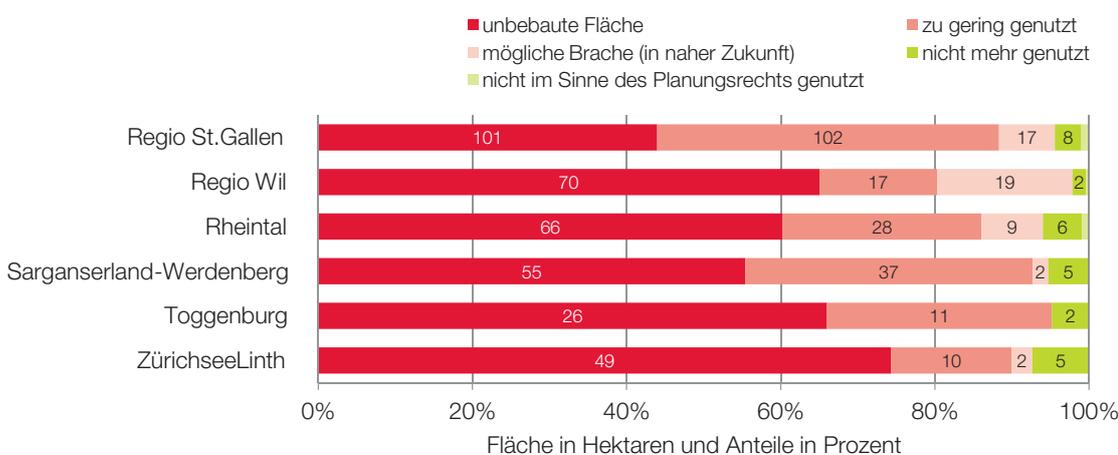
Quelle: Raum* St.Gallen 2014. © Kanton St.Gallen, AREG / AWA

5.6 Wohnnutzungen und Brachen

Für die Schaffung grösserer Mengen an zentral gelegenem Wohnraum sind insbesondere grössere Areale im weitgehend überbauten Gebiet interessant. Von den Innenentwicklungspotenzialen sind kantonsweit 368 Hektaren unbebaut. 206 Hektaren wurden von den Gemeinden als zu gering genutzt eingestuft. Die Verteilung zwischen diesen beiden Ausprägungen ist regional unterschiedlich: Während in den Regionen St.Gallen und Sarganserland-Werdenberg etwa gleich viele unbebaute wie zu gering genutzte Areale vorliegen, überwiegen in den Regionen Wil und ZürichseeLinth die unbebauten Flächen (Abbildung 17). Insgesamt gibt es 165 Hektaren Innenentwicklungspotenziale in der Wohn- oder Mischzone, bei denen auch die Eigentümer

an einer Entwicklung interessiert sind. Davon waren beim Zeitpunkt der Erhebung auf 13 Hektaren bereits bewilligte Projekte vorhanden. Auf weiteren 64 Hektaren waren Bauprojekte im Bewilligungsverfahren. Aus ehemaligen, nicht mehr genutzten Fabrikliegenschaften – so genannten Brachen – innerhalb der Siedlungen sind bereits in einigen Orten im Kanton ansprechende Wohnbauten entstanden. Heute gibt es fünf solcher Areale im Umfang von rund sieben Hektaren. Weitere 16 Areale mit gut 20 Hektaren sind als mögliche Brachen (in naher Zukunft) eingestuft, die Hälfte davon allein in der Region St.Gallen.

Abbildung 17: Innenentwicklungspotenziale nach dem Stand der Nutzung und nach Region



Quelle: Raum+ St.Gallen 2014. © Kanton St.Gallen, AREG / AWA

5.7 Veränderungen im Vergleich zur Analyse 2011

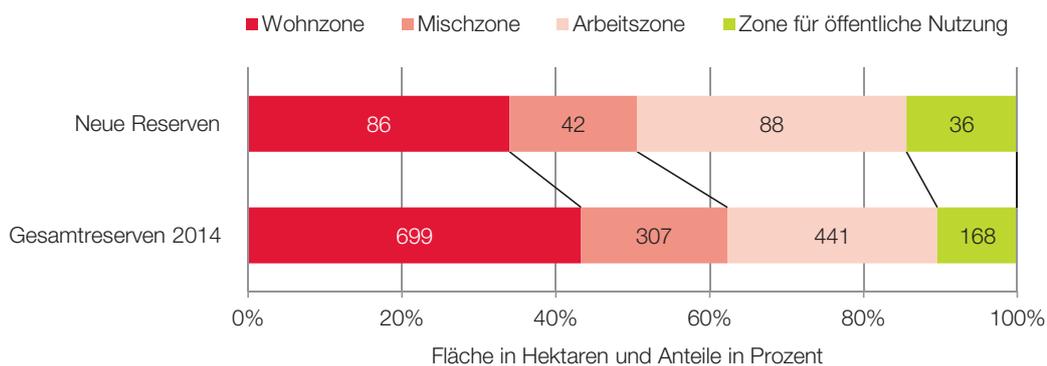
Im Vergleich zur Ersterhebung im Jahr 2011 nahm die Fläche der Gesamtsiedlungsreserven ab. Sowohl die Fläche der Baulücken wie die der Aussenreserven schrumpfte merklich, während heute deutlich mehr Innenentwicklungspotenziale vorhanden sind (siehe auch Abbildung 3 auf Seite 14).

5.7.1 Neue Reserven

Insgesamt 258 Hektaren der Gesamtsiedlungsreserven 2014 sind erst nach der Erhebung 2011 erfasst worden (entweder durch die Gemeinden selber oder anlässlich der Erhebung 2014) – wir be-

zeichnen diese Flächen als neue Reserven. Je fast 90 Hektaren Reserveflächen kamen in der Wohn- und der Arbeitszone hinzu, ausserdem gut 40 Hektaren in der Mischzone (Abbildung 18). Zu beachten ist, dass diese neuen Reserven nicht nur neu zonierte Flächen sind, sondern auch Areale, die durch die Gemeinde im Jahr 2014 neu als Reserveflächen deklariert wurden. Die Entwicklung der Bauzonengrössen (Tabelle 1 auf Seite 10) zeigt, dass zwischen 2011 und 2014 per Saldo rund 40 Hektaren Bauland neu zoniert wurden.

Abbildung 18: Neue Reserven im Vergleich zu den Gesamtreserven nach Zonentyp

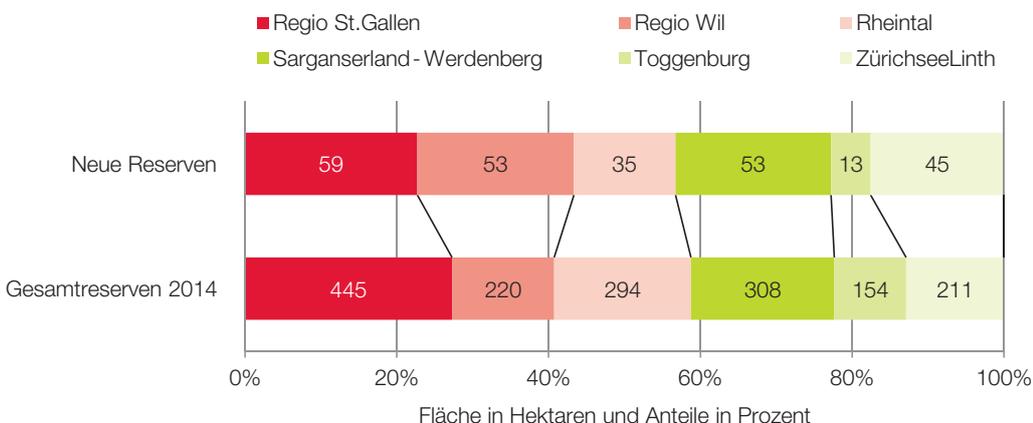


Quelle: Raum* St.Gallen 2014. © Kanton St.Gallen, AREG / AWA

Gut 20 Prozent der neu hinzu gekommenen Reserven steuerte die Region St.Gallen bei. Im Vergleich zum Anteil dieser Region an den Gesamtsiedlungsreserven 2014 ist das ein geringer Wert. Viele neue Reserven im Vergleich zur Gesamtreserve gab es dagegen in den Regionen Wil und Zürichsee/Linth (Abbildung 19). Während in der Wohnzone und der Mischzone je rund 40 Prozent der neuen Reserven sofort verfügbar sind, gilt dies in der Arbeits-

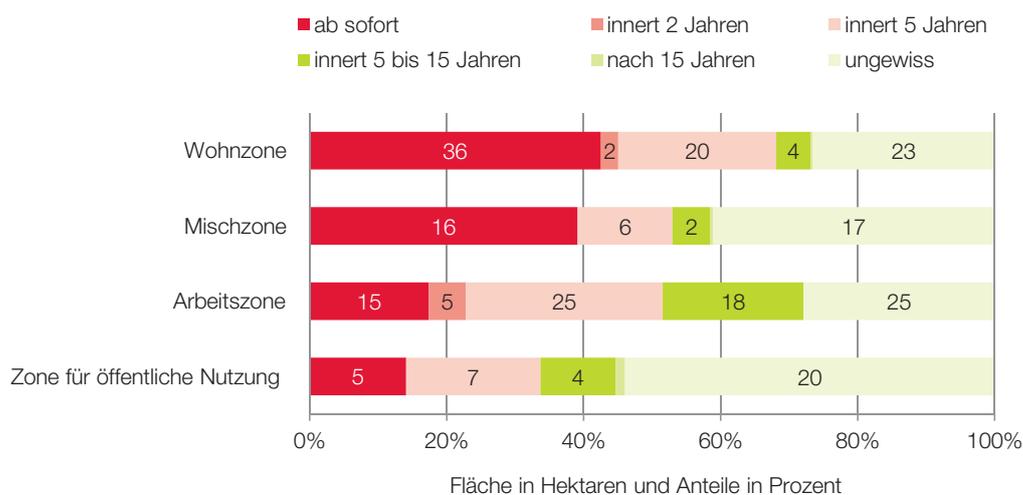
zone nur für knapp 20 Prozent der Flächen (Abbildung 20). Diese tiefen Werte hängen möglicherweise damit zusammen, dass ein Teil der neuen Reserven aus einer Umkategorisierung von Nachverdichtungsflächen in Innenentwicklungspotenziale stammt. Diese ehemaligen Nachverdichtungsflächen sind oft schon teilweise überbaut. Darum ist das Nachverdichtungspotenzial nur erschwert zu aktivieren.

Abbildung 19: Gesamtsiedlungsreserven und neue Reserven nach Region



Quelle: Raum* St.Gallen 2014. © Kanton St.Gallen, AREG / AWA

Abbildung 20: Neue Reserven nach Zonentyp und Verfügbarkeit

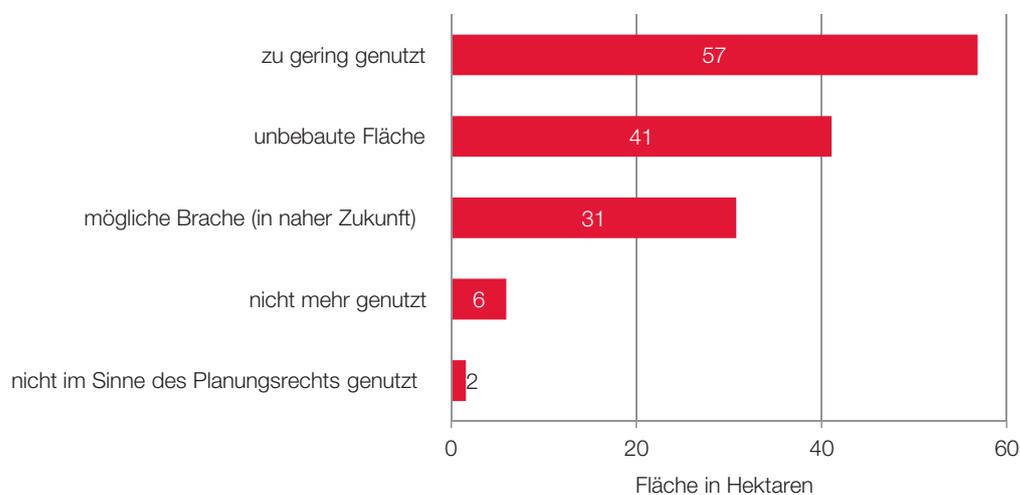


Quelle: Raum* St.Gallen 2014. © Kanton St.Gallen, AREG / AWA

Nach der Ersterhebung 2011 wurden insgesamt 136 Hektaren neue Innenentwicklungspotenziale erfasst. Ein grosser Teil davon, nämlich rund 90 Hektaren, sind Flächen, die aus der ehemaligen (das heisst nur im Jahr 2011 erhobenen) Kategorie der Nachverdichtungsflächen in die Kategorie der Innenentwicklungspotenzia-

le migriert wurden. Dementsprechend entfallen auch fast zwei Drittel der neu hinzugekommenen Innenentwicklungspotenzialflächen auf Areale, die von den Gemeinden als zu gering genutzt oder als mögliche Brache eingestuft wurden. Etwas mehr als 40 Hektaren unbebaute Areale kamen ebenfalls hinzu (Abbildung 21).

Abbildung 21: Neue Innenentwicklungspotenziale nach dem Stand der Nutzung



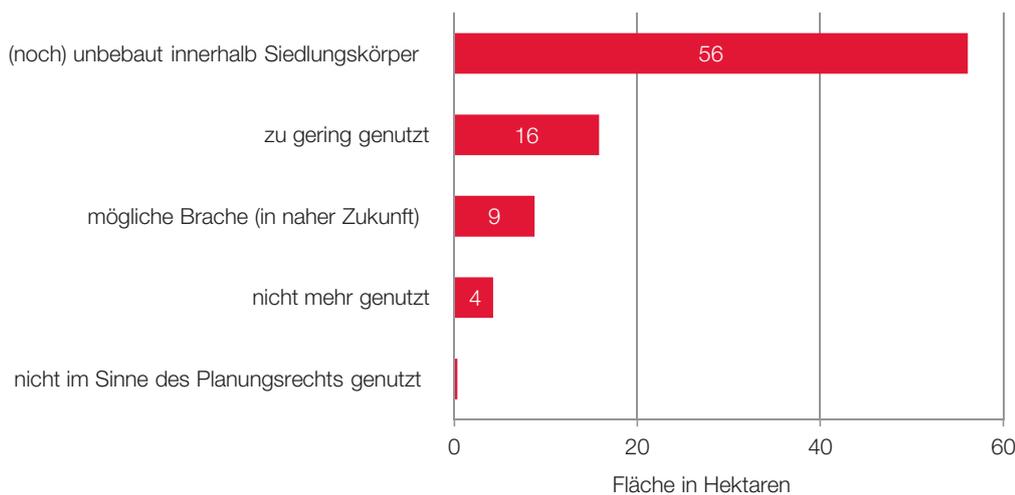
Quelle: Raum* St.Gallen 2014. © Kanton St.Gallen, AREG / AWA

5.7.2 Entfallene Reserven

Was geschah mit den Flächen, die in der Erhebung 2011 noch vorhanden waren, 2014 aber nicht mehr? Es gibt eine Reihe von Möglichkeiten dafür: Die Reserven wurden entweder zwischenzeitlich überbaut, auszoniert oder neu kategorisiert. Die entfallenen Reserven lassen sich nur über eine räumliche Analyse im Geographischen Informationssystem (GIS) erfassen. Die Potenzialart Innenentwicklungspotenziale kann auch bereits bebaute Entwicklungsflächen umfassen. Unter den ent-

fallenen Innenentwicklungspotenzialen waren aber vorwiegend unbebaute Areale, die wohl zwischenzeitlich überbaut wurden. Rund neun Hektaren Fläche, die im Jahr 2011 als mögliche Brache bezeichnet wurden, sind ebenfalls entfallen. Entweder stuften die Gemeinden diese Areale nicht mehr als künftige Brachen ein, oder es ergab sich eine Nutzungsänderung (Abbildung 22).

Abbildung 22: Entfallene Innenentwicklungspotenziale nach einstigem Stand der Nutzung

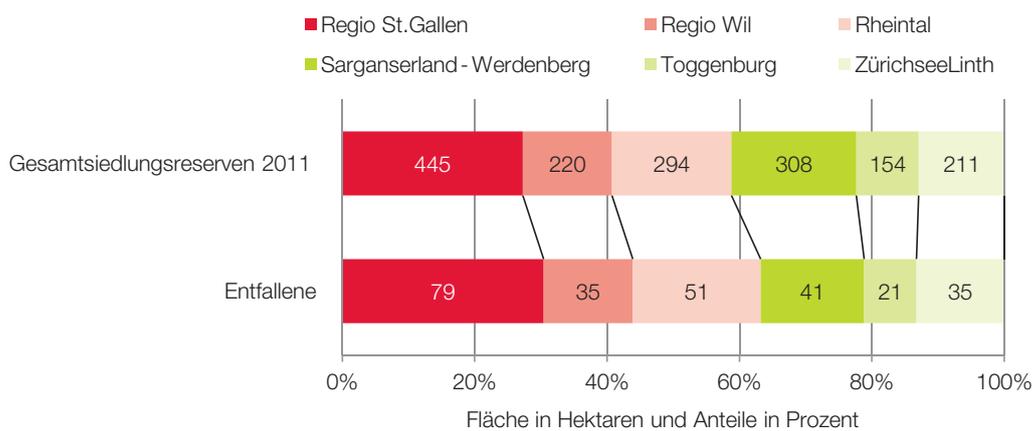


Quelle: Raum* St.Gallen 2014 / 2011. © Kanton St.Gallen, AREG / AWA

Ein Vergleich der entfallenen Reserven mit den Gesamtreserven 2011 nach Region zeigt, dass in den Regionen St.Gallen, Rheintal und Zürichsee/Linth überdurchschnittlich viele Reserven entfallen sind – oder mit anderen Worten entwickelt wurden (Abbildung 23).

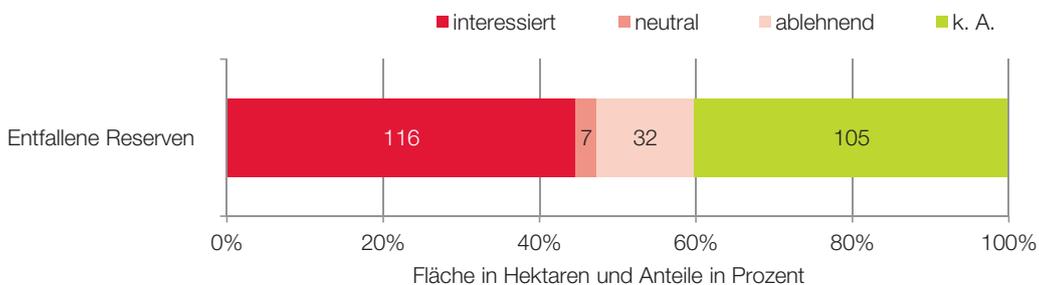
Unter den entfallenen Reserven waren auch 32 Hektaren, deren Eigentümer bei der Erhebung 2011 einer Entwicklung noch ablehnend gegenüberstanden (Abbildung 24).

Abbildung 23: Entfallene Reserven und Gesamtreserven 2011 nach Region



Quelle: Raum* St.Gallen 2014 / 2011. © Kanton St.Gallen, AREG / AWA

Abbildung 24: Entfallene Reserven nach einstigem Eigentümerinteresse



Quelle: Raum* St.Gallen 2014 / 2011. © Kanton St.Gallen, AREG / AWA

5.7.3 Verbliebene Reserven

Die so genannten verbliebenen Reserven sind Flächen, die bereits in der Erhebung 2011 erfasst wurden und in der Erhebung 2014 immer noch Bestand haben. Sie lassen sich nach Veränderungen in gewissen Aspekten untersuchen.

Abbildung 25 stellt dar, wie sich das Interesse der Eigentümer an einer Entwicklung zwischen den Erhebungen geändert hat. Die einzelnen Balken zeigen jeweils eine Ausprägung des Eigentümerinteresses gemäss der Erhebung 2011. Anhand der Farben der Balken lässt sich dann ablesen, wie diese Flächen im Jahr 2014 eingeschätzt wurden. So waren beispielsweise von den im Jahr

2011 interessierten Eigentümern im Jahr 2014 nur noch rund 75 Prozent an einer Entwicklung interessiert (Abbildung 25). Diese Veränderung kann drei Gründe haben: Entweder änderte der Eigentümer seine Einstellung, die Fläche hat einen neuen Besitzer, oder die Einschätzung durch die Gemeinde hat sich geändert. Ein grosser Teil der Flächen, deren Eigentümerinteresse 2011 noch als neutral eingeschätzt wurde, tragen heute den Vermerk «Eigentümer ist interessiert» (Abbildung 25). Beim Stand der Nutzung dagegen blieb die Bewertung der Flächen zwischen den Erhebungen mehrheitlich gleich (Abbildung 26).

Abbildung 25: Verbliebene Reserven: Eigentümerinteresse 2011 vs. 2014

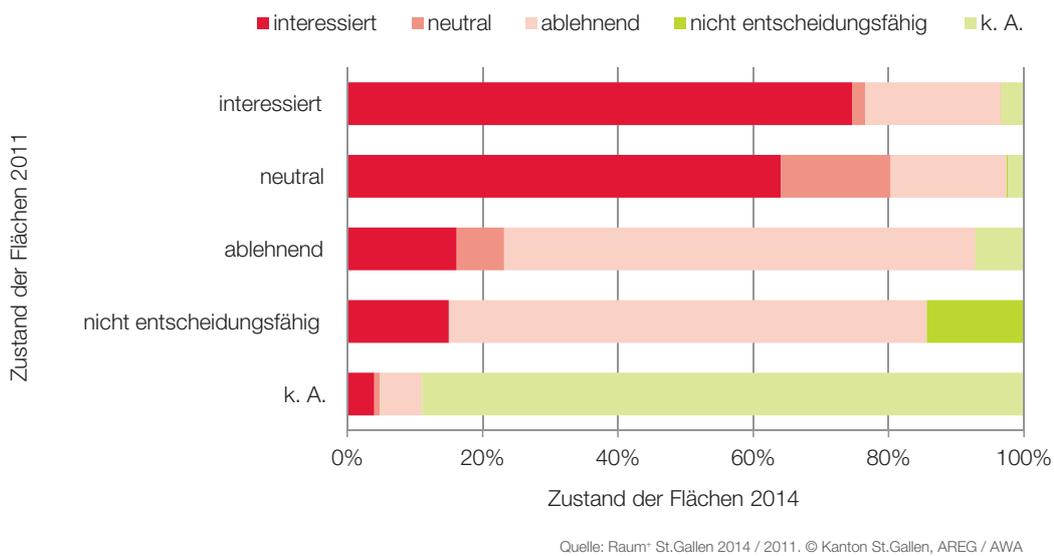
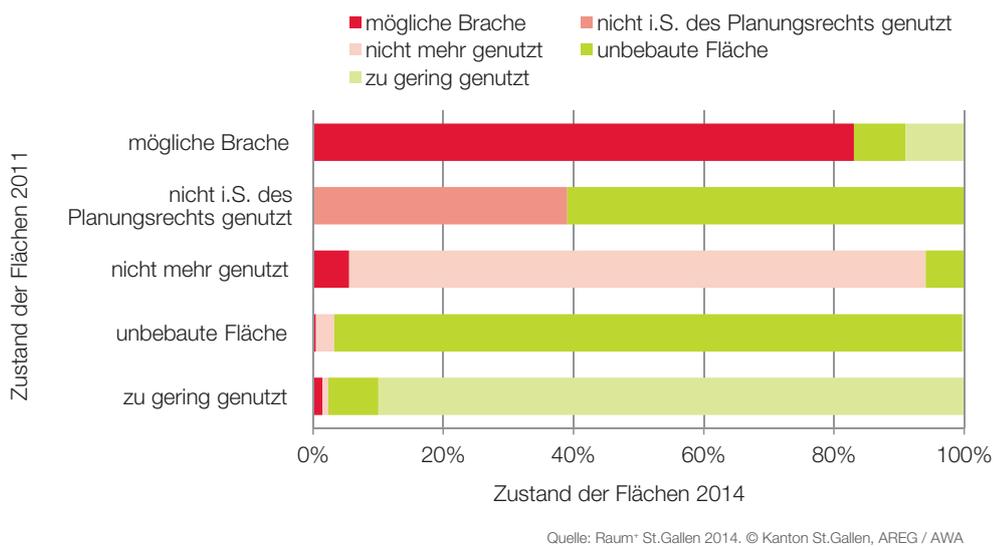


Abbildung 26: Verbliebene Reserven: Stand der Nutzung 2011 vs. 2014







Drei Jahre sind seit der ersten Raum⁺-Erhebung im Rahmen der Flächenpotenzialanalyse vergangen. Die neue Raum⁺-Erhebung 2014 zeigt vor allem eines: das Gesamtbild der Siedlungsflächenreserven hat sich seither nicht gross verändert. Einige Punkte sind aber durchaus interessant.

Geringere Gesamtsiedlungsreserve

So hat die Fläche der Gesamtsiedlungsreserven leicht abgenommen. Verrechnet man die Reserven mit der Anzahl Raumnutzer – Einwohner und Beschäftigte zusammengenommen – ergibt sich eine Verminderung um fast zehn Prozent. Zu einem Teil ist das zwar einer geänderten statistischen Erfassung der Beschäftigung zuzuschreiben. Dass die Gesamtsiedlungsreserven kleiner geworden sind, ist aus Sicht der Raumentwicklung aber ein willkommener Trend. Der immer noch vorhandene Raum innerhalb des weitgehend überbauten Gebiets wird so besser genutzt. Damit lassen sich Kosten für die Erschliessung neuer Baugebiete am Rande der Siedlungen vermeiden, vorhandene Infrastrukturen werden besser genutzt, und die Ausbreitung der Siedlungen ins Kulturland wird gebremst.

Sensibilisierung der Gemeinden

Erstaunlich ist die vergleichsweise starke Zunahme der Fläche der Innenentwicklungspotenziale. Zum Teil lässt sich das mit Veränderungen bei den Flächenkategorien erklären. Die Zahlen und die Erfahrungen während der Erhebung bei den Gemeinden deuten aber auch auf eine Sensibilisierung der Gemeinden hin: Ein verbessertes Verständnis der Erhebungsmethode Raum⁺ und eine breitere Akzeptanz des Prinzips «Innenentwicklung vor Aussenentwicklung» dürften hier zusammenwirken.

Blockierte Flächen weiterhin problematisch

Trotz solcher positiver Entwicklungen bleibt ein Hauptproblem in der Innenentwicklung bestehen: Die Bereitschaft der Eigentümer, ihre Flächen entweder selber zu entwickeln oder zu verkaufen, hat nicht zugenommen. Auch gibt es weiterhin eine Diskrepanz zwischen der Nachfrage und dem Eigentümerinteresse. Ausgerechnet die innerhalb des Siedlungskörpers gelegenen Flächen, die stärker nachgefragt sind als Flächen ausserhalb, sind häufiger durch die Eigentümer blockiert. Dasselbe gilt auch aus regionaler Sicht: So hat etwa das Rheintal eine hohe Nachfrage, aber auch viele blockierte Flächen.

Regional unterschiedliche Situationen

Bereits die erste Flächenpotenzialanalyse im Jahr 2011 hat gezeigt, dass sich die Situation der Siedlungsflächenreserven in den St.Galler Regionen unterschiedlich präsentiert. Das hat sich in der Zwischenzeit nicht geändert. Tabelle 5 zeigt zusammenfassend für jede Region die Ausprägung bezüglich der Grösse der Reserven, des Eigentümerinteresses, der zeitlichen Verfügbarkeit und der Nachfrage. Dabei bedeutet ein Plus, dass der entsprechende Wert im Vergleich der Regionen überdurchschnittlich ist – zweimal ein Plus heisst, der Wert ist stark überdurchschnittlich. Minus-Zeichen bedeuten unterdurchschnittliche Werte, während das Kreissymbol auf durchschnittliche Werte hindeutet. Der Blick auf

die Tabelle macht klar, dass oft widersprüchliche Ausgangslagen herrschen: Während die Region St.Gallen pro Raumnutzer über deutlich weniger Reserven verfügt als die anderen Regionen, gibt es hier eine vergleichsweise grosse Nachfrage. Im Sarganserland-Werdenberg und noch ausgeprägter im Toggenburg stehen grosse Reserven einer geringen Nachfrage gegenüber. Im Rheintal besteht eine grosse Nachfrage, die Reserven wären auch vorhanden, aber die Eigentümer blockieren überdurchschnittlich oft eine Entwicklung. Eher unproblematisch präsentiert sich die Region ZürichseeLinth, mit durchschnittlichen Reserven, interessierten Eigentümern und guter Nachfrage (Tabelle 5).

Tabelle 5: Regionale Gegenüberstellung der wichtigsten Merkmale

	Reserven pro Raumnutzer	Bereitschaft, die Flächen zu entwickeln	Zeitliche Verfügbarkeit der Flächen	Nachfrage nach den Flächen
Regio St.Gallen	--	+	-	+
Regio Wil	o	+	o	-
Rheintal	++	-	o	+
Sarganserland-Werdenberg	+	-	o	-
Toggenburg	++	o	+	--
ZürichseeLinth	o	+	++	o

++ stark überdurchschnittlich + überdurchschnittlich o durchschnittlich - unterdurchschnittlich -- stark unterdurchschnittlich

6.1 Erkenntnisse für die Arbeitsplatznutzungen

Die aktualisierte Flächenpotenzialanalyse zeigt folgende Ergebnisse in Bezug auf die Arbeitsplatzflächen auf:

- Die Gesamtfläche der Arbeitszonen im Kanton hat seit 2011 etwas abgenommen.
- Die sofort verfügbaren Arbeitsplatzpotenziale haben um 36 Prozent abgenommen.
- Nur 10 Prozent der Arbeitsplatzpotenziale sind gleichzeitig marktfähig und sofort verfügbar; 2011 waren es noch 14 Prozent.
- Die von Eigentümern blockierte Fläche hat sich fast verdoppelt.

Diese Erkenntnisse kombiniert mit dem aktuellen Planungs- und Marktumfeld müssen aufrütteln. Der Trend zu weniger verfügbaren Arbeitsplatzflächen ist signifikant, gleichzeitig kann künftig nur noch sehr restriktiv neu eingezont werden. Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen haben sich eher zu Ungunsten des Kantons entwickelt – die Schweiz und der Kanton haben international an Standortattraktivität verloren, wie Analysen im Kontext mit dem Aktionsplan «Wirtschaftsstandort 2025» der Regierung zeigen.

Die wichtigste Antwort auf diese Situation ist: Sicherstellung einer kritischen Masse an unmittelbar verfügbaren, marktfähigen Flächen.

Das heisst: Die Potenzialflächen im Siedlungsgebiet mit der besten wirtschaftlichen Eignung sind etappenweise kurz-, mittel- und langfristig gezielt zu aktivieren, zu entwickeln und in Wert zu setzen. Zentral dabei ist, dass genügend Flächen entwickelt sind, die auch unmittelbar genutzt werden können.

Die Flächenpotenzialanalyse ist eine wichtige Grundlage für die Gemeinden und den Kanton, um die Innenentwicklung optimal voranzubringen und einen Vorsprung im Standortwettbewerb zu erreichen. Mit qualitativ hochwertigen Innenentwicklungen können Kanton und Gemeinden einen spürbaren Beitrag zur Attraktivität des Wirtschaftsstandortes leisten.

Zudem werden mit dem Aktionsplan «Wirtschaftsstandort 2025», den die Regierung Ende April 2014 der Öffentlichkeit vorgestellt hat, weitere Massnahmen und Instrumente eingeleitet, die zu einer noch besseren Standortattraktivität des Kantons und der Gemeinden beitragen. Der Aktionsplan kann unter www.sg.ch/home/wirtschaft_arbeit eingesehen werden.

6.2 Erkenntnisse für die Wohnnutzungen und Kapazitätsabschätzung

Entwicklung beim Wohnen rollt an

Die Analyse der nicht blockierten Innenentwicklungspotenziale in der Wohn- und Mischzone zeigt, dass solche Flächen sehr gefragt sind. Nur ein kleiner Teil dieser Reserven sind «stille» Reserven. Mehr als 90 Prozent dagegen sind zumindest schon in der Konzeptphase einer Entwicklung, mehr als ein Drittel bereits in einem Baubewilligungsverfahren. Auf solchen Flächen dürfte in den nächsten drei, vier Jahren deshalb viel zusätzlicher Wohnraum realisiert werden.

Kapazitätsabschätzung

Im Kanton St.Gallen dürften gemäss dem Bevölkerungsszenario der Fachstelle für Statistik in den nächsten 15 Jahren rund 32 000 Menschen mehr leben als heute. Auf den heute sofort verfügbaren, nicht blockierten 239 Hektaren Fläche in der Wohnzone und 106 Hektaren in der Mischzone liesse sich gemäss einer Abschätzung (getroffene Annahmen siehe Tabelle 6, Rechnungsweise siehe Kapitel 7.1) Wohnraum für rund 12 500 bis 33 500 Menschen schaffen. Auf den Flächen der Wohn- und Mischzone,

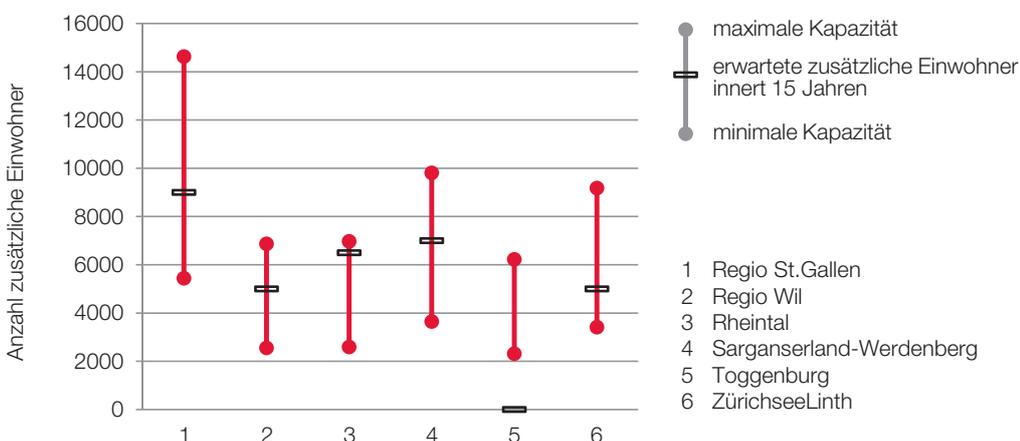
deren Eigentümer an einer Entwicklung interessiert sind oder ihr zumindest neutral gegenüberstehen, wäre Wohnraum für rund 20 000 bis 53 500 Einwohnerinnen und Einwohner realisierbar. Alle Siedlungsflächenreserven in den beiden Zonen eingerechnet, ergibt sich eine Kapazität von 36 000 bis 97 500 Einwohner. Das heisst, dass die bestehenden Reserven im rechtskräftigen Baugebiet für die erwartete Einwohnerentwicklung ausreichen – und auch eine weitere Erhöhung der Wohnfläche pro Kopf zulassen, wenn sie konsequent mobilisiert und entwickelt werden.

Berechnet man die Kapazitäten auf den Flächen mit interessierten oder neutral eingestellten Besitzern pro Region und vergleicht sie mit den erwarteten zusätzlichen Einwohnern, wird klar, dass in jeder Region genug innere Reserven für die erwartete Bevölkerungsentwicklung vorhanden sind (Abbildung 27). Allerdings dürfte in vielen Regionen eine Diskrepanz zwischen den Zentren und den ländlichen Gemeinden bestehen (Abbildung 4, Seite 15). Mit anderen Worten: Die Reserven sind nicht unbedingt dort, wo der grösste Einwohnerzuwachs erwartet oder angestrebt wird (zum Beispiel durch das Raumkonzept Kanton St.Gallen).

Tabelle 6: Annahmen zur Kapazitätsberechnung

	Berechnung Mindestanzahl Einwohner/-innen	Berechnung Maximalanzahl Einwohner/-innen
Erschliessungsanteil an Grundfläche	20%	10%
Ausnutzungsziffer	0.4	0.6
Abzug für die Umrechnung von Brutto- zu Nettowohnfläche	20%	15%
Nettowohnfläche pro Kopf	60 m ²	40 m ²

Abbildung 27: Gegenüberstellung der Kapazität und der erwarteten Bevölkerungsentwicklung nach Region, Eigentümerinteressiert oder neutral



Quelle: Raum* St.Gallen 2014, Fachstelle für Statistik (BevSzen-SG-4-a-2013-2060). © Kanton St.Gallen, AREG / AWA

6.3 Empfehlungen

Aus übergeordneter Sicht der Raum- und Wirtschaftsentwicklung ergeben sich aus der Flächenpotenzialanalyse St.Gallen 2014 folgende Empfehlungen:

Regelmässige Aktualisierung der Datengrundlage:

Die regelmässige Aktualisierung der Daten in Raum+ durch die Gemeinden ist das Fundament, auf dem alle folgenden Entwicklungsschritte ruhen. Einige Gemeinden arbeiten bereits intensiv mit dem Instrument: Wattwil aktualisiert die Daten seit der ersten Erhebung jährlich, weil die Gemeinde damit unter anderem ihr Vorgehen in der aktiven Bodenpolitik steuert. Wil hat sich für die Entwicklung von Arbeitsplatzflächen strategische Ziele gesetzt und kontrolliert diese anhand der jährlich aktualisierten Raum+-Übersicht. Gossau strebt sogar einen vierteljährlichen Rhythmus für die Aktualisierung an.

Innenentwicklungs- und Umnutzungspotenziale in Wert setzen:

35 Prozent aller Potenzialflächen sind Innenentwicklungspotenziale, das heisst sie sind in der Regel erschlossen und in den Gemeinden zentral gelegen. 18 Prozent aller Potenziale sind unternutzte Flächen, Zwischennutzungen, Brachen oder mögliche Brachen. Diese Potenzialflächen sind oft schwieriger zu entwickeln als ein Neubau auf der grünen Wiese, weil häufig mehrere Entwicklungshindernisse vorliegen. Doch umgekehrt sind genau dies jene Potenziale, in denen überdurchschnittlich viel Wohnraum geschaffen werden kann und die bei einer Entwicklung wirtschaftlich einen grösseren Ertrag versprechen. Dass sich der Aufwand einer Innenentwicklung unter dem Strich auszahlt, kann mit Rentabilitäts-Berechnungen nachgewiesen werden. Das AWA arbeitet derzeit an einem entsprechenden Instrument, das verschiedene Nutzungs-Szenarien von Innenentwicklungspotenzialen berechnen kann. Die Gemeinden werden bei ihrem Kontakt mit Eigentümern und Investoren von solchen Rentabilitäts-Berechnungen profitieren können.

Ein Beispiel für eine erfolgreiche Innenentwicklung ist das Bürohaus «Cube» in Rapperswil-Jona. Auf Basis der Flächenpotenzialanalyse 2011 prüfte die Stadt Möglichkeiten, zentral gelegenen, hochwertigen Büroraum zu schaffen. Innerhalb von nur einem Jahr begann schliesslich auf einem bereits teilweise bebauten Grundstück der Bau des Bürohauses.

Entwicklungsschwerpunkte definieren und gezielt aufbereiten:

Die Flächenpotenzialanalyse kann gut dazu genutzt werden, um Entwicklungsschwerpunkte im Siedlungsgebiet zu identifizieren

und den Entwicklungsbedarf zu erkennen. Gemeinden und Kanton können so ihre Energie auf jene Schwerpunkte lenken, deren Entwicklung am meisten zur Schaffung von Arbeits- und Wohnraum, Siedlungsqualität und Ertragssteigerungen (Rentabilität/ Steuern) beiträgt.

Das Instrument der Arealentwicklung in wirtschaftlichen Schwerpunktgebieten hat sich bewährt und kann dank der Erkenntnisse der Flächenpotenzialanalyse noch gezielter angewendet werden. Die Gemeinden werden dabei vom Kanton aktiv bei der Kommunikation mit den betroffenen Akteuren und der Wahl der geeigneten Entwickler unterstützt. Die Begleitung kann über einen Finanzierungsbeitrag an den Entwicklungsprozess bis zur Realisation der Projekte weitergehen.

Die Eigentümer für die Entwicklung gewinnen:

Ohne die Bereitschaft der Eigentümer, ihre Flächen zu überbauen oder für eine Entwicklung durch Dritte zu verkaufen, geht nichts in der Innenentwicklung. Allerdings zeigt die Flächenpotenzialanalyse 2014, dass die Bereitschaft der Grundeigentümer generell um 10 Prozent abgenommen hat, bei Arbeitsplatzpotenzialen sogar um fast 50 Prozent. Kanton und insbesondere Gemeinden müssen daher umso früher das Gespräch mit Eigentümern suchen – hier ist Überzeugungsarbeit gefragt. Beispielsweise führte St.Margrethen eine schriftliche Umfrage bei allen Eigentümern durch, die noch über ein unbebautes Grundstück verfügen. Uzwil brachte dank intensiver persönlicher Gespräche und durch das Aufzeigen unterschiedlicher Entwicklungsoptionen einige Grundeigentümer dazu, mehrere Hektaren grosse industrielle Areale zu entwickeln.

Wenn Eigentümer an einer Arealentwicklung mitbeteiligt sind und davon profitieren, steigt ihre Bereitschaft, sowohl finanziell zur Entwicklung beizutragen als auch in eine höhere Qualität oder in bestimmte Entwicklungsziele (Arbeitsplatzdichte und weitere) einzuwilligen. Solche gemeinsamen Ziele werden am besten in einer vertraglichen Form vereinbart oder soweit möglich in grundeigentümerverbindlichen Planungen (Überbauungsplan und weitere) festgehalten. Der Kanton beabsichtigt, zur Regelung solcher Entwicklungsziele neue Instrumente und Musterbeispiele bereitzustellen (Revision des Planungs- und Baugesetzes, Aktionsplan Wirtschaftsstandort 2025 Massnahme «rechtliche Instrumente»).

Aktive Bodenpolitik angehen:

In manchen Fällen möchte die öffentliche Hand die Bodenpolitik nicht alleine dem Markt überlassen. Eine aktive Bodenpolitik ist

sinnvoll, um zum Beispiel das Arbeitsflächenmanagement besser zu steuern, zur Realisierung dichter Wohnnutzungen von hoher Qualität oder zur Schaffung zentraler Wohn- und Gewerbeüberbauungen. Den Gemeinden steht dafür mit Raum+ ein sehr gutes Grundlageninstrument zur Verfügung: Widnau beispielsweise hat ein Industriegebiet von rund 30 000 m² erworben, um darauf unter anderem einen Gewerbepark zu realisieren. Die Stadt St.Gallen ist dabei, auf der Basis von Raum+ ein eigenes Instrument für das Siedlungsflächenmanagement einzuführen. Das erlaubt den Behörden, ihre Aktivitäten bei Grundstücken im Eigentum der Stadt optimal zu koordinieren. Der Kanton hat im Aktionsplan Wirtschaftsstandort 2025 festgehalten, dass er nur zurückhaltend bezüglich der Bodenpolitik aktiv werden möchte und diese primär den Gemeinden überlassen wird.

Regionale Zusammenarbeit im Siedlungsflächenmanagement:
Aufgrund des neuen Raumplanungsgesetzes und des Raumkonzepts Kanton St.Gallen ist bei der Siedlungsentwicklung in Zukunft eine intensivere Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden gefordert. Denn oft liegen die Reserven nicht dort, wo die Nachfrage ist, oder wo eine intensivere Nutzung planerisch oder wirtschaftlich sinnvoll ist. Eine konsequente Nutzung der inneren Reserven in den ländlichen Räumen ermöglicht einen Transfer der am Siedlungsrand gelegenen Baugebiete in die zentralen Ortschaften. Ob mit oder ohne Ausgleichsmechanismus, solche Transfers sind nur möglich in einem intensiven, moderierten Dialog zwischen den Gemeinden. Einige Regionen haben bereits ihre Entwicklungskonzepte beziehungsweise -strategien auf der Flächenpotenzialanalyse aufgebaut, beispielsweise die Region Sarganserland-Werdenberg. Der Vorteil dabei ist, dass mit dem Instrument bereits flächendeckend gleichartige Informationsgrundlagen vorhanden sind. Diese Datenbasis dient auch dem Kanton als eine der Grundlagen zur Gesamtüberarbeitung des Richtplans.

Arbeitsflächenmanagement aufbauen:

Die neue Raumplanungsverordnung des Bundes verlangt eine «Arbeitszonenbewirtschaftung [...] aus einer übergeordneten, regionalen Sicht». Die Flächenpotenzialanalyse und die Massnahmen des Aktionsplans Wirtschaftsstandort 2025 enthalten bereits die ideale Antwort darauf: Mit der Datengrundlage Raum+ ist eine überkommunale Koordination möglich, die Nutzwertanalyse zeigt das Nachfragepotenzial seitens der Wirtschaft auf und mit Arealentwicklungen, ökonomischen Anreizen sowie rechtlichen Instru-

menten sind die flankierenden Massnahmen definiert, damit die entsprechenden Potenzialflächen auch aktiviert werden. Ein wichtiger Erfolgsfaktor bei der Umsetzung des Arbeitsflächenmanagements ist eine intensive Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und Kanton, aber auch innerhalb der Regionen.

Weitere Hinderungsgründe spezifisch angehen:

Einige Entwicklungshindernisse lassen sich nicht pauschal lösen oder es lohnt sich nicht, deswegen eine ganze Arealentwicklung durchzuführen. Durch den gezielten Abbau beziehungsweise die Behandlung individueller Mobilisierungshindernisse wie Lärmimmissionen, Nutzungskonflikte und anderen gilt es, die Schwelle für eine Nutzung und Bebauung zu senken. Dabei sind die entsprechenden kantonalen Fachstellen gefordert, die Gemeinden im Einzelfall zu unterstützen. Das AREG und das AWA sind bereit, wo gewünscht zu begleiten und zu koordinieren.

6.4 Weiterentwicklung der Flächenpotenzialanalyse

Die Flächenpotenzialanalyse im Kanton St.Gallen und die angewendete Methodik Raum+ haben sich bewährt. Tests zeigen, dass sich mit den so gewonnenen Daten noch weitere Möglichkeiten ergeben. Der vom Bundesgesetz geforderte Nachweis des «Standes der Erschliessung» liesse sich beispielsweise ohne grösseren Aufwand daraus ableiten.

Da absehbar ist, dass die ETH Zürich mit der in wenigen Jahren bevorstehenden Pensionierung von Professor Bernd Scholl die wissenschaftliche und informationstechnische Betreuung der Raum+-Projekte einstellen wird oder diese an eine heute noch nicht bekannte Organisation übergeben wird, arbeiten AWA und AREG an einer eigenen Lösung einer Raum+-Plattform. Die künftige Plattform wird grundsätzlich die gleichen Funktionalitäten bieten wie die bestehende Lösung. Darüber hinaus sind einige Verbesserungen punkto Bedienung und zusätzliche Funktionalitäten geplant, beispielsweise die Integration der Nutzwertanalyse von Arbeitsplatzpotenzialen. Die Plattform baut auf den bereits vorhandenen GIS-Instrumenten des Kantons auf. Ihre Einführung ist auf das Jahr 2015 geplant.

Die nächste Fortschreibung der Flächenpotenzialanalyse ist in den Jahren 2016 oder 2017 geplant. Mit der neuen Lösung verspricht sich der Kanton auch eine leichtere Handhabung und einen besseren Nutzen der Plattform. Das würde es den Gemeinden erleichtern, die Daten selber nachzuführen und so die Aktualität der Daten stark verbessern.





7.1 Methodik

Raum+ ist eine dialogorientierte, computergestützte Erhebungsmethodik zur Erstellung einer gemeindeübergreifenden und flächendeckenden Übersicht der vorhandenen Siedlungsflächenpotenziale – betrachtet wird dabei immer der bestehende, rechtsgültige Zonenplan. Im Kanton St.Gallen wird Raum+ im Rahmen der Flächenpotenzialanalyse, einem Projekt des Amtes für Wirtschaft und Arbeit und des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation, in Zusammenarbeit mit den Gemeinden durchgeführt. Nach der Ersterhebung im Sommerhalbjahr 2011 liegt nun mit Raum+ St.Gallen 2014 die erste Nachführung vor.

Die Erhebungen bei den Gemeinden fanden zwischen November 2013 und Februar 2014 statt. Durchgeführt wurden sie durch das beauftragte Ingenieurbüro ProRaum Consult aus Karlsruhe, begleitet durch Vertreterinnen und Vertreter des Kantons. Das Institut für Raumentwicklung der ETH Zürich begleitete die Erhebungen wissenschaftlich und betreut die Internetplattform Raum+ (www.raumplus.ethz.ch). Die Auswertung sowie die Berichterstattung führten das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation und das Amt für Wirtschaft und Arbeit aus.

Im Vergleich zu Raum+ St.Gallen 2011 wurde der Merkmalskatalog leicht angepasst. Insbesondere bei den Flächen, die ausserhalb beziehungsweise am Rand des Siedlungskörpers liegen, sind deutlich mehr Merkmale erhoben worden. Die Merkmalslisten werden auf Anfrage beim Amt für Raumentwicklung und Geoinformation gerne abgegeben. Weitergehende Ausführungen zur Methodik lesen Sie bitte im Bericht zur Flächenpotenzialanalyse 2011 nach (abrufbar unter www.aresg.ch).

Rechnungsweise Kapazitätsabschätzung

Ausgehend von der zur Verfügung stehenden Grundfläche der Siedlungsreserven rechnen wir die Einwohnerkapazitäten wie folgt aus:

1. Abzug eines Erschliessunganteils von der Grundfläche
2. Umrechnung der reduzierten Grundfläche in eine Bruttowohnfläche mittels der Ausnützungsziffer
3. Umrechnung der Bruttowohnfläche in eine Nettowohnfläche zur Berücksichtigung von Treppenhäusern, Mauerquerschnitten und so weiter.
4. Schliesslich wird die Nettowohnfläche dividiert durch die Nettowohnfläche pro Kopf, das ergibt die Einwohnerkapazität.

Bei Siedlungsreserven in der Mischzone wird ein Wohnflächenanteil von 50 Prozent angenommen.

7.2 Beteiligte Gemeinden: Übersichtskarte

Abbildung 28: Übersichtskarte beteiligte Gemeinden



7.3 Impressum

Herausgeber

Kanton St.Gallen
Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA)
Unterstrasse 22
9001 St.Gallen
www.awa.sg.ch

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

Autoren

Dr. Beat Louis, AREG
Markus Schmid, AWA

Projektteam

Oliver Gröble, AWA
Markus Schmid, AWA
Caroline Derungs, AWA
Edith Blatter, AWA
Dr. Beat Louis, AREG
Cornelia Sutter, AREG
Matthias Staeger, AREG

Bilder

© Andreas Bannwart, AREG
© Dr. Beat Louis, 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 und Arbeit bestellt werden.

Copyright

Kanton St.Gallen, Juni 2014
Abdruck mit Quellenangabe, Belegexemplar an das Amt für Wirtschaft und Arbeit

