

BUD / Interpellation Martin-Gossau / Dürr-Widnau / Schuler-Mosnang (83 Mitunterzeichnende)
vom 1. Dezember 2025

Bauzonen richtig bemessen – St.Galler Berechnungsmodelle anpassen

Antwort der Regierung vom 7. April 2026

Claudia Martin-Gossau, Patrick Dürr-Widnau und Ruben Schuler-Mosnang erkundigen sich in ihrer Interpellation vom 1. Dezember 2025 nach der Möglichkeit einer Überprüfung der St.Galler Berechnungsmodelle für die Siedlungsgebiets- und die Bauzonendimensionierung.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Die St.Galler Modelle zur Siedlungsgebiets- und Bauzonendimensionierung dienen der Bemessung der zulässigen Grösse des Siedlungsgebiets bzw. der Bauzone der Gemeinden. Es handelt sich um bewusst einfach gehaltene Rechnungsmodelle. Sie stellen im Wesentlichen die noch vorhandene Kapazität für zusätzliche Einwohnerinnen und Einwohner in den rechtskräftigen Perimetern («Kapazität») dem voraussichtlichen Bevölkerungszuwachs innerhalb einer bestimmten Zeit («erwarteter Zuwachs») gegenüber. Während dieser Zeithorizont beim Modell zur Siedlungsgebietsdimensionierung 25 Jahre beträgt, liegt er beim Modell zur Bauzonendimensionierung bei 15 Jahren. Ist die Kapazität grösser als der erwartete Zuwachs, so ist das Siedlungsgebiet bzw. die Bauzone überdimensioniert. Ist die Kapazität kleiner als der erwartete Zuwachs, besteht für die Gemeinde die Option, zusätzliches Siedlungsgebiet bzw. zusätzliche Bauzonen zu bezeichnen. Um verschiedene Unwägbarkeiten wie z.B. bei der Abschätzung des Bevölkerungswachstums abzufedern und ein gewisses raumplanerisches Ermessen zu ermöglichen, beinhalten die Modelle einen sog. Spielraum.

Der erwartete Bevölkerungszuwachs basiert auf den Zahlen des kantonalen Referenzszenarios des Bundesamtes für Statistik (BFS). Er wird anhand verschiedener Gewichtungsfaktoren wie dem Raumtyp (65 Prozent des Zuwachses gehen in die urbanen Verdichtungsräume), der regionalen Dynamik und der bestehenden Bevölkerungszahl auf die einzelnen Gemeinden aufgeteilt. Das längerfristige Modell zur Siedlungsgebietsdimensionierung stützt sich auf das im Jahr 2015 veröffentlichte Referenzszenario (AR-00-2015). Im Modell zur Bauzonendimensionierung hingegen wird immer das jeweils aktuelle Referenzszenario verwendet. Zuletzt wurde die Bauzonendimensionierung im Sommer 2025 auf Basis des BFS-Referenzszenarios 2025 (AR-00-2025) sowie der zu diesem Zeitpunkt frisch aktualisierten Daten aus der Flächenpotenzialanalyse (Raum+¹) neu berechnet. Der Wert für den erwarteten Bevölkerungszuwachs ergibt sich somit also nicht aus einer rein demografischen Fortschreibung der Bevölkerungszahl. Er berücksichtigt, wie oben beschrieben, auch politische Steuerungsmechanismen, insbesondere verschiedene Gewichtungsfaktoren im Berechnungsmodell, wie der Raumtyp und der regionale Faktor.

Es ist richtig, dass das Amt für Daten und Statistik (DSSG) basierend auf dem Referenzszenario des BFS eigene Szenarien für die einzelnen Wahlkreise berechnet. Diese werden in den Modellen zur Siedlungsgebiets- und Bauzonendimensionierung aber nicht direkt verwendet. Sie haben jedoch bei der Gewichtung der regionalen Dynamik eine Rolle gespielt. Die regionale Dynamik berücksichtigt unter anderem die demografischen Voraussetzungen

¹ Abrufbar unter: <https://www.sg.ch/bauen/raumentwicklung/raumb Beobachtung/raumplus.html>.

und die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Regionen. Das DSSG berechnet Szenarien für Wahlkreise, die St.Galler Modelle gewichten die regionale Dynamik für die Regionen gemäss Richtplan.

Die sog. kantonale Auslastung ist ein mittels eines Rechnungsmodells der «Technischen Richtlinie Bauzonen» des Bundesamtes für Raumentwicklung berechneter Wert, der die gesamtkantonale Dimensionierung der Bauzonen beschreibt. Liegt die kantonale Auslastung unter 100 Prozent, so ist die Bauzone gesamtkantonale überdimensioniert. Liegt sie über 100 Prozent, sind die Bestimmungen von Art. 15 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, SR 700) gesamtkantonale eingehalten.

Wie zu erwarten war, entspricht die tatsächliche Bevölkerungsentwicklung der letzten zehn Jahre sowohl gesamtkantonale als auch in den Wahlkreisen bzw. Regionen nicht exakt den Szenarien. Die Abweichungen blieben gesamtkantonale aber stets innerhalb des im Richtplanblatt «Monitoring und Controlling» gesetzten Rahmens von +/- fünf Prozent. Es bestand demnach bislang kein Anlass, die Rechnungsmodelle ausserhalb des ordentlichen Rhythmus von vier Jahren zu überprüfen. Wie bereits in der Berichterstattung über den kantonalen Richtplan des Jahres 2022 (40.22.07) festgehalten, lag die tatsächliche Bevölkerungsentwicklung zwischen den Jahren 2015 und 2021 in allen Wahlkreisen (teilweise zu Regionen zusammengefasst) meist unter den entsprechenden Szenarien des DSSG. Ausnahme bildet der Wahlkreis Toggenburg, dessen reale Entwicklung über dem Pfad des Szenarios lag.

Zu den einzelnen Fragen:

1./2. *Erachtet die Regierung einen Wechsel des gesamtkantonalen Referenzszenarios mit Blick auf die aktuelle Bevölkerungsentwicklung als angezeigt? Bis wann könnte dieser Wechsel erfolgen?*

Erachtet die Regierung eine Anpassung der Gewichtung der regionalen Dynamik – gerade für die Region Toggenburg – als angezeigt? Bis wann könnte diese Anpassung erfolgen?

Im Modell zur Bauzonendimensionierung ist der Wechsel auf das aktuelle Referenzszenario bereits erfolgt. Es entspricht der Praxis des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) und auch der Rechtsprechung des Bundesgerichtes, dass für den Zeithorizont der Bauzonendimensionierung (15 Jahre) immer mit aktuellen Grundlagedaten gerechnet wird.

Für das längerfristig ausgelegte Modell zur Siedlungsgebietsdimensionierung (25 Jahre) war eine Anpassung bislang nicht angezeigt. Das AREG gewichtete die Planbeständigkeit bisher höher als die Veränderungen in den Szenarien. Zudem enthalten die Modelle einen Spielraum, der auch dazu dient, in einem gewissen Umfang Abweichungen der realen Bevölkerungsentwicklung von den Szenarien aufzufangen. Schliesslich basieren auch die geforderten Auszonungen in den Gemeinden mit überdimensionierten Bauzonen auf diesem Modell. Bislang konnte keine Gemeinde den Auszonungsprozess abschliessen, unter anderem auch aufgrund laufender Rechtsverfahren. Eine Anpassung des Modells zum jetzigen Zeitpunkt widerspräche den Grundsätzen der Planbeständigkeit und der Rechtsgleichheit.

Die Regierung wird im Rahmen der Berichterstattung zum Richtplan 2026 an den Kantonsrat wie vorgesehen erneut prüfen, ob die Modelle weitergehend überarbeitet werden sollen. Sollte sich die Regierung dazu entscheiden, die Gewichtung der regionalen Dynamik in den Modellen an die veränderten Grundlagen anzupassen und / oder andere Faktoren in den Modellen zur Siedlungsgebiets- und Bauzonendimensionierung zu aktualisieren,

sind diese Änderungen gestützt auf Art. 4 Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1) vorgängig mit den Gemeinden und Regionen zu erörtern, bevor der formale Anpassungsprozess für den kantonalen Richtplan erfolgen kann.

3. *Welche Auswirkungen hätten die Anpassung der Gewichtung der regionalen Dynamik und der Wechsel des Referenzszenarios für den Kanton, für die Regionen und die betroffenen Gemeinden?*

Eine Anpassung der regionalen Dynamik einer einzelnen Region in den Modellen hat nicht nur für die Gemeinden dieser Region Auswirkungen, sondern auch für alle anderen Gemeinden. Die Gesamtsumme des erwarteten Bevölkerungszuwachses entspricht stets dem Zuwachs gemäss dem kantonalen Referenzszenario. Wird die regionale Dynamik einer Region neu höher gewichtet, geht ein grösserer Anteil des Zuwachses als bisher in die Gemeinden dieser Region. Entsprechend reduziert sich der Anteil für die übrigen Gemeinden, wodurch deren erwarteter Bevölkerungszuwachs geringer ausfällt. Dies zeigt, dass eine Änderung eines einzelnen Faktors in den Modellen nicht isoliert erfolgen kann, sondern nur im Rahmen einer gesamthaften Überprüfung der Modelle.

Ein Wechsel des Szenarios wirkt sich im Gegensatz dazu auf alle Gemeinden gleichmässig aus. Sieht ein neues Szenario z.B. einen deutlich höheren Bevölkerungszuwachs vor als das bisherige Szenario, dann wird der erwartete Zuwachs in allen Gemeinden grösser ausfallen als zuvor.