



Richtplanung

Neuer Richtplan der Stadt St.Gallen; Grundlegung, Vorgehen und Planungskredit

1 Rückblick und Ausgangslage

Bis in die 70er Jahre des letzten Jahrhunderts bestand keine übergeordnete räumliche Planung für das ganze Stadtgebiet. Die bauliche Entwicklung richtete sich nach dem Bedarf, den Erschliessungsmöglichkeiten und der konkreten Verfügbarkeit von unbebautem Land. Innerhalb des Siedlungsgebietes wurde üblicherweise nach Regelbauweise gebaut; für Neuüberbauungen und Ausweitungen der Siedlungsfläche wurden meist Überbauungspläne ausgearbeitet. Eine Zonenordnung mit der Trennung von Baugebiet und Landwirtschaftsgebiet fehlte.

Ein erster indirekter Zwang zu einer gesamtstädtischen Sichtweise entstand durch das eidgenössische Gewässerschutzgesetz, das seit den 60er Jahren eine systematische Kanalisations- und damit Erschliessungsplanung für Neuüberbauungen zur Folge hatte. Aus dieser Zeit stammen auch Entwürfe für einen städtischen Zonenplan, die aber nie rechtskräftig wurden. Mit dem ersten kantonalen Baugesetz von 1972 („Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht“) wurden eine rechtliche Grundlage für die Ausscheidung von Zonen und auch die Verpflichtung zum Erlass eines Zonenplanes und zur Richtplanung geschaffen. Ebenfalls 1972 wurde, nun auf der Basis des kantonalen Baugesetzes, ein Zonenplan für St.Gallen ausgearbeitet und auch vom Grossen Gemeinderat beschlossen. Der Plan basierte auf den damaligen Wachstumsprognosen, dementsprechend wurden Bauzonen für eine erwartete Bevölkerungszahl von über 130'000 ausgeschieden. Der Euphorie der Prognosen folgte die Ernüchterung, unter anderem ausgelöst durch die Ölkrisen der 70er Jahre. Der Zonenplan 1972 wurde in der Folge ebenfalls nicht rechtsgültig, sondern nochmals überarbeitet, bezüglich der Grösse der Bauzonen deutlich redimensioniert und mit stärkeren Schutzinstrumenten für Ortsbilder, Baumschutzgebiete etc. ergänzt. Dieser Plan wurde 1978 vom damaligen Grossen Gemeinderat genehmigt und 1980 in Kraft gesetzt, zusammen mit



der gleichzeitig beschlossenen Bauordnung, die wiederum die alte Ordnung von 1923 ablöste.

In jener Zeit (1975) wurde auch das Planungsreglement als kommunale Grundlage für die Richtplanung erlassen. Das Planungsreglement sah, entsprechend dem damaligen Planungsverständnis, eine umfassende Grundlagenplanung über alle Bereiche der städtischen Aufgaben und Teilpläne für Siedlung, Verkehr, Versorgung, Schule, Sport, Verwaltung, Kultur, Finanzen etc. vor. Eine „Planungskonferenz“ sollte diese Teilplanungen koordinieren und zum Gesamtplan zusammenfügen. Das Planungsreglement kam nie wirklich zum Tragen. Die Planungskonferenz mit Vertretungen praktisch aller Abteilungen der Stadtverwaltung erwies sich als schwerfälliges Gremium und tagte nur in der Anfangsphase. Teilplanungen für die einzelnen Bereiche wurden zwar soweit nötig durchgeführt, aber nach den jeweiligen unterschiedlichen Anforderungen und nicht nach dem einheitlichen Planungsauftrag. Ein neues, den heutigen Gegebenheiten Rechnung tragendes Reglement wird deshalb derzeit ausgearbeitet, es wird mit dem Richtplan dem Stadtparlament vorgelegt werden.

Als Teilpläne im Sinne der Richtplanung wurden der „Teilplan Siedlung und Landschaft“ (1981) und der „Realisierungsplan 1985/90“ als Massnahmenplan Verkehr erarbeitet und vom Grossen Gemeinderat genehmigt. Der Plan Siedlung und Landschaft fand in der Praxis kaum Anwendung und war aufgrund der weiteren Stadtentwicklung und eines geänderten Planungsverständnisses bald überholt. Der Realisierungsplan für die Umsetzung der Massnahmen zur Stadtautobahn hingegen wurde im Wesentlichen umgesetzt.

Für die nun abgeschlossene umfassende Revision des Zonenplanes und die neue Bauordnung wurde keine vorgängige Richtplanung durchgeführt. Die für die Zonenplanrevision und die Bauordnung nötigen Grundlagen wurden aufgrund der konkreten Bedürfnisse punktuell erarbeitet. Die früher geltende Abfolge von vorgängiger Richtplanung und anschliessender Umsetzung in den Zonenplan ist im heutigen Verständnis ohnehin zu relativieren. Zum geänderten Planungsverständnis wird im folgenden Kapitel Stellung genommen.

Als Basis für die weitere Stadtentwicklung in allen Bereichen (Siedlung, Landschaft, Verkehr) ist die Ausarbeitung des neuen – und ersten umfassenden – Richtplanes für die Stadt St.Gallen nun dringend notwendig. Sie soll in einem breit angelegten und konzentriert durchgeführten Planungsablauf vorgenommen und im Jahre 2007 abgeschlossen werden. Der dann vorliegende gesamtstädtische und aktuelle Richtplan wird sowohl die Vorgaben des übergeordneten Rechtes erfüllen wie auch einem wichtigen Anliegen der städtischen Planungsarbeit entsprechen. Für St.Gallen fehlt eine aktualisierte Richtplanung, die auf aufgearbeiteten Grundlagen beruht, die künftige Stadtentwicklung im integralen Sinne – mit



einer Gesamtschau der drei bisher eher getrennt behandelten Bereiche – beinhaltet und die politisch festgelegten Zielsetzungen und Entwicklungsvorstellungen berücksichtigt.

Allerdings sind die verschiedenen „Startbedingungen“ in den drei Bereichen Siedlung, Landschaft und Verkehr zu berücksichtigen: Für die Siedlungsentwicklung bestehen nach der Zonenplanrevision teilweise gute Grundlagen, in einigen Bereichen müssen diese aber neu erarbeitet oder aufgearbeitet werden. Im Verkehrsteil ist eine Weiterentwicklung auf der Basis des Realisierungsplanes und die Integration in eine gesamthafte Planung nötig. Für den Bereich Landschaft schliesslich ist die Richtplanung grösstenteils neu zu erarbeiten. Für alle Bereiche gilt, dass heute eine Einbettung in ein gesamthafte Planungsverständnis, in übergreifende Planungsgrundlagen, in übergeordnete politische Rahmenbedingungen sowie in die regionalen Zusammenhänge unabdingbar ist.

Die Ausarbeitung des neuen Richtplanes für die Stadt St.Gallen soll auch Antworten geben auf vier parlamentarische Vorstösse. Dies betrifft die Motion „Neuer Teilplan Verkehr“, die Motion „Landschaftsentwicklungskonzept (LEK) - Basis für Direktzahlungen“, die Motion „Erschliessung der Bauzonen“ sowie das Postulat „Fusswegnetz in der Stadt St.Gallen“.

2 Planungsgrundlagen und Planungsverständnis

2.1 Planungsgrundlagen

Unmittelbare rechtliche Grundlage für die Richtplanung der Politischen Gemeinde ist Art. 5 des Kantonalen Baugesetzes (BauG). Nach dieser Bestimmung erstellt die Gemeinde die für die Ortsplanung und für den Ausbau der Infrastruktur notwendigen Richtpläne, wie Siedlungs-, Landschafts-, Verkehrs- und Versorgungspläne. Diese Pläne sollen aufgrund des „Bestehenden und des Voraussieharen“ Aufschluss geben, insbesondere über die wichtigsten Verkehrsanlagen, über die künftigen Bauzonen und die Landwirtschaftsgebiete, über die Anlagen der Energie- und Wasserversorgung, der Abwasser- und Abfallbeseitigung sowie über die Erholungsräume, die zu schützenden Landschaften, Natur- und Kulturobjekte. (...) Die Pläne sind für die mit der Planung beauftragten Organe und Behörden wegleitend. Der Kantonale Richtplan und genehmigte Regionalpläne werden berücksichtigt.

Eine Planungspflicht ergibt sich auch aus Art. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung. Nach dieser Bestimmung sind Bund, Kantone und Gemeinden beauftragt, die für ihre raumwirksamen Aufgaben nötigen Planungen zu erarbeiten und aufeinander abzustimmen.

Die dargestellten rechtlichen Grundlagen für die Richtplanung sind grundsätzlicher Natur und geben nur eine allgemeine Aufgabenstellung. Insbesondere Artikel 5 des St.Galler Bauge-



setzes – der seit dem Gesetzeserlass 1972 inhaltlich nicht mehr wesentlich verändert wurde – basiert auf dem traditionellen Planungsverständnis mit einer Abfolge von behördenverbindlicher Richtplanung und der darauf folgenden Umsetzung mit der eigentümerverbindlichen Zonenplanung. In der Praxis wird heute von einem weiter entwickelten Planungsverständnis ausgegangen, wie es im folgenden Abschnitt dargestellt wird. Ebenso wird klar unterschieden zwischen Grundlagenplanung als eigentlicher „richtungsgebender“ Planung einerseits und Massnahmenplanung für Infrastruktur, Erschliessung etc. andererseits.

Der Kantonale Richtplan wurde – und zwar entsprechend dem heutigen erweiterten Planungsverständnis – in den letzten Jahren neu erarbeitet, 2002 genehmigt und mit Nachträgen 2004 und 2005 ergänzt. Die städtische Richtplanung wird auf dieser kantonalen Grundlage, soweit nötig, basieren.

Neben dem Kantonalen Richtplan ist bei der Ausarbeitung des Richtplanes für die Stadt St.Gallen auch die regionale Planung als wesentliche Grundlage mit zu berücksichtigen. Das Präsidium und die Geschäftsstelle der Vereinigung der Gemeinden der Region St.Gallen werden von der Direktion Bau und Planung der Stadt St.Gallen wahrgenommen. Die Anliegen und Aufgaben der Regionalplanung St.Gallen und die kommunale St.Galler Richtplanung können deshalb optimal koordiniert werden. Die Planungsarbeiten der Regionalplanungsgruppe werden ergänzt mit weiteren übergreifenden Planungsprojekten, derzeit vor allem mit dem Agglomerationsprogramm St.Gallen - Rorschach. Diese vom Bund initiierte Planung bezweckt eine effizientere und umweltgerechtere Bewältigung des Verkehrs in den Agglomerationen sowie eine gegenseitige Abstimmung von Verkehrsinfrastruktur und Siedlungsplanung. Für die Stadt als Zentrum der Agglomeration und damit Hauptbetroffene wird das Agglomerationsprogramm wesentliche neue Akzente für die Verkehrsinfrastruktur und die Siedlungserweiterung und für die Zusammenarbeit zwischen den zur Agglomeration gehörenden Gemeinden bringen.

2.2 Planungsverständnis

Das Verständnis über Art und Aufgabe der Richtplanung hat sich seit dem Erlass der (im Wesentlichen unveränderten) massgebenden Rechtsgrundlagen – Raumplanungsgesetz des Bundes und Kantonales Baugesetz – erheblich geändert und weiterentwickelt. Das frühere Bild der Richtplanung als eine Art „Vorbereitungsplanung“ für nachfolgende grundeigentümerverbindliche Erlasse, vor allem den Zonenplan, ist ergänzt worden durch ein umfassenderes Aufgabenverständnis mit stärkerer Betonung der dynamischen, begleitenden und koordinierenden Aspekte:



- Die Richtplanung soll aus einem übergeordneten Blickfeld zunächst die Rahmenbedingungen für die weitere Stadtentwicklung definieren. Sodann sind die für die angestrebten Ziele erforderlichen Tätigkeiten festzulegen, soweit diese raumwirksam und damit richtplanrelevant sind - dies ist die erste und „traditionelle“ Funktion der Richtplanung. Sie soll so die Grundlagen für die weiterführenden Planungsschritte aufbereiten. Sie soll im Weiteren Zielkonflikte frühzeitig aufzeigen und politische Entscheide vorbereiten. Die einzelnen Sachbereiche wie Siedlung, Verkehr und Landschaft werden nicht sektoriell bearbeitet, sondern sollen auf die angestrebte Entwicklung hin koordiniert und aufeinander abgestimmt werden. Die Richtplanung kann auch nicht an den Gemeinde- oder allenfalls Kantonsgrenzen Halt machen. In bestimmten Bereichen sind übergreifende Sichtweisen im Sinne der Regionalplanung erforderlich.
- Gesamtstädtische Planungswerke wie der Zonenplan oder ein Richtplan im traditionellen Verständnis sind aber relativ statische, eher schwerfällige Instrumente, die nur in langen politischen und rechtlichen Prozessen einer veränderten Situation angepasst werden können. Statische, festschreibende und zielbestimmte „finale Planungen“ entsprechen im heutigen Umfeld mit raschen Veränderungen zunehmend nicht mehr den Bedürfnissen und der Realität. Notwendig sind dynamische Instrumente, die veränderte Variablen berücksichtigen und die Planung der Stadtentwicklung begleiten. Es geht nicht mehr darum, für ständig wachsenden Flächenbedarf „grüne Wiesen“ zu finden, diese zweckmässigen Nutzungszonen zuzuordnen und die notwendige Infrastruktur vorzusehen. Im Vordergrund stehen heute Strategien für die Organisation der Nutzung (z.B. das Management zwischen Nutzungsintensität und Verkehrsaufkommen), für den Prozess der schrittweisen Erneuerung, Entwicklung und Ausgestaltung von besiedelten oder offenen Gebieten und für die Intensivierung von Nutzungen in ausgewählten Teilen der Siedlung. Damit ist die zweite, neuere Funktion der heutigen Richtplanung umschrieben.

Die künftig im Vordergrund stehenden räumlichen Problemsituationen sind heute nur zum Teil bekannt. Überlegungen zur räumlichen Entwicklung erfordern eine laufende Auseinandersetzung mit raumwirksamen Tätigkeiten. In diesem Sinne sind die in den „Grundzügen der räumlichen Entwicklung“ (vgl. Beilage) behandelten Aspekte Ausdruck der heutigen Problemsicht, versuchen aber dennoch, die Leitplanken einer längerfristigen koordinierten Strategie zu definieren.

Für die Richtplanung gelten unter anderem folgende Aussagen:

- Der Richtplan trägt aktiv und innovativ zu einer nachhaltigen Entwicklung der Stadt St.Gallen bei.
- Mit dem Richtplan werden die zur Verwirklichung der angestrebten räumlichen Entwicklungsordnung erforderlichen weitergehenden Schritte festgelegt.
- Der Richtplan ist Richtschnur und Orientierungsrahmen für weiterführende Planungen (Nutzungsplanung, Sondernutzungsplanung, Sachplan Verkehr, Massnahmen- und Objektplanungen).



- Der Richtplan ist behördenverbindlich. Er bringt keine neuen Regulierungen in Bezug auf die Grundeigentümerverbindlichkeit. Die Festlegungen im Richtplan gehen räumlich und sachlich nur so weit als auf dieser übergeordneten Planungsstufe nötig.
- Der Richtplan ist ein Koordinationsinstrument auf Stufe Behörden. Die Richtplanung macht Aussagen über räumliche Auswirkungen, den Abstimmungsbedarf und zu Massnahmen der Organisation und Koordination.
- Der Richtplan ist ein Führungsinstrument des Stadtrates im Bereich der räumlichen Stadtentwicklung bzw. Stadtentwicklungsplanung.

Damit der Richtplan diese Aufgaben wahrnehmen kann, muss er folgende Anforderungen erfüllen:

- Der Richtplan stimmt raumwirksame Tätigkeiten des Kantons, der Agglomeration und der Stadt ab.
- Der Richtplan schafft einen langfristig verlässlichen Orientierungsrahmen für raumwirksame Entscheide, und er sorgt dafür, dass nachfolgende Einzelfallentscheide berechenbar sind.
- Der Richtplan äussert sich zu räumlichen Fragestellungen, deren Lösung im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung Vorrang zukommt, und er zeigt auf, wann und wie weniger dringliche Fragen angegangen werden.

Ein Richtplan verliert den Bezug zur Wirklichkeit, wenn er nicht regelmässig überprüft und nötigenfalls überarbeitet wird. Der Richtplan soll teilweise angepasst werden, wenn die Verhältnisse ändern, sich neue Aufgaben stellen oder bessere Gesamtlösungen sichtbar werden bzw. mit den gewählten Mitteln der angestrebte Zweck nicht erreicht wird.

Fazit: Die Richtplanung hat eine raumplanerische Funktion mit der Festlegung der räumlichen Gliederungen und der erwünschten Entwicklung, sie hat eine koordinative Funktion bezüglich der Abstimmung der verschiedenen Anliegen, sie hat eine strategische Funktion als Führungsinstrument mit grundsätzlicher Ausrichtung für Behörden und Verwaltung.

3 Bisherige Arbeiten

3.1 Organisation

Der Stadtrat hat mit einem Beschluss vom 26. März 2002 die Planungsarbeiten eingeleitet. Er hat dabei die ersten Arbeiten mit einem Kredit von Fr. 180'000.– ermöglicht; dabei ging es vor allem um die Aufarbeitung der sehr unterschiedlichen Grundlagen in den Bereichen Siedlung, Landschaft und Verkehr und die Herstellung von vergleichbaren Informations- und Datensituationen für die jeweiligen Arbeitsgebiete. Der Stadtrat hat sodann die Organisation



für die Planungsarbeiten festgelegt, wobei die Federführung und Verfahrensleitung bei der Direktion Bau und Planung liegt. Dies entspricht dem Schwergewicht der räumlichen Richtplanung mit den Bereichen Siedlung, Landschaft und Verkehr. Neben diesen Schwerpunkten müssen je nach Problemstellung weitere Aspekte, so z.B. finanzieller Art, mitberücksichtigt werden. Diese Richtplanarbeiten sind aber zu unterscheiden von den nachfolgenden Massnahmenplanungen, die auf der Richtplanbasis dann selbstverständlich weitere Bereiche wie Ver- und Entsorgung, Schulraumplanung, Erholungs- und Freizeitanlagen etc. intensiver bearbeiten.

Verwaltungsintern wird die Richtplanung von einer Projektorganisation unter dem Vorsitz der Direktorin Bau und Planung geleitet. Zur Projektorganisation gehören die verschiedenen betroffenen Fachstellen der Verwaltung, vertreten durch die leitenden Personen wie auch die jeweiligen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter. Für die Beratung und Begleitung der bisherigen Arbeiten wurde zudem ein externer Fachmann beigezogen, für die Aufarbeitung der Grundlagen - die den Hauptteil der bisherigen Arbeiten ausmachten - wurden mit dem zur Verfügung stehenden Kredit verschiedenste Drittaufträge vergeben.

Mit einer Begleitkommission wurden bei der nun abgeschlossenen Grundlagenerarbeitung Vertreterinnen und Vertreter aller betroffenen Kreise (Politische Parteien, Organisationen der Wirtschaft, Gewerkschaften, Vertretungen der Hauseigentümer- und Mieterschaft, Naturschutzorganisationen, Verkehrsverbände, Quartiervereine, Vertretungen weiterer gesellschaftlicher Gruppierungen) miteinbezogen. Ein solcher Einbezug betroffener Kreise ist heute bei Planungsarbeiten grundlegender Art auf kommunaler Stufe eine Selbstverständlichkeit. Dazu besteht auch eine gesetzliche Verpflichtung. Gemäss Art. 4 Abs. 2 des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes ist dafür zu sorgen, dass die Bevölkerung bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken kann. Auch das noch geltende Planungsreglement der Stadt St.Gallen sieht die Mitwirkung einer „breiteren Öffentlichkeit in einem frühen Stand der Planungsarbeiten“ ausdrücklich vor. Die Einsetzung und die Arbeit der Begleitkommission für die Aufarbeitung der Grundlagen stiess auf Kritik, einzelne Wirtschaftsorganisationen und Parteien nahmen an den Sitzungen dieser Kommission nicht teil.

Nach dem Beginn der Arbeiten aufgrund des Beschlusses des Stadtrates vom März 2002 wurde die Begleitkommission an einer ersten Sitzung über die Richtplanung in allgemeiner Form orientiert. In der Folge wünschte auch die Baukommission des Grossen Gemeinderates orientiert zu werden und darüber zu diskutieren. Die bisher erarbeiteten Grundlagen, nämlich die Situationsanalyse und der erste Entwurf für Grundzüge der räumlichen Entwicklung, wurden dann auch in dieser Kommission vorgestellt und eingehend diskutiert. Die in der Begleitkommission nicht mitarbeitenden drei Verbände aus der Wirtschaft (Hauseigentümerverband, Gewerbeverband und WISG) wünschten dann ebenfalls eine Diskussion mit



der Bauverwaltung. Die Ergebnisse dieser Diskussionen sind nachfolgend dargestellt (Kapitel 3.3).

3.2 Grundlagenerarbeitung und Situationsanalyse

In seinem Beschluss vom März 2002 legte der Stadtrat das Vorgehen für die Richtplanerarbeitung fest. Im Wesentlichen sind zwei Phasen zu unterscheiden, nämlich die erste vorbereitende Phase mit der Grundlagenerarbeitung, der Situationsanalyse und der Festlegung der politischen Rahmenbedingungen (Grundzüge der räumlichen Entwicklung). Diese erste Phase ist nun mit dieser Vorlage an das Stadtparlament abgeschlossen. Die zweite Phase beginnt nach der Beschlussfassung des Stadtparlamentes und der Erteilung der nötigen Kredite; sie umfasst die eigentliche materielle Ausarbeitung des Richtplanes.

Die Arbeiten in der ersten Phase lassen sich wie folgt darstellen:

- In einem ersten Schritt mussten die Grundlagen für alle drei Bereiche – Siedlung, Landschaft und Verkehr – aufgearbeitet und auf den gleichen Stand gebracht werden. Dabei bestanden im Bereich Verkehr gute Grundlagen mit einem relativ grossen Datenbestand und im Bereich Siedlung aufgearbeitete, aber nicht umfassende Vorarbeiten aus der Zonenplanrevision. Die Arbeitsgrundlagen im Bereich Landschaft hingegen mussten mit Drittaufträgen neu erarbeitet, aufgearbeitet oder aktualisiert werden. In den rund 1½ Jahren zwischen dem Beschluss des Stadtrates im März 2002 und Ende 2003 konnte mit den zur Verfügung stehenden Mitteln, mit externer Unterstützung und mit einem erheblichen Einsatz der internen Fachleute eine umfassende Aufarbeitung geleistet werden.
- Als Ergebnis dieser Vorarbeit lag im Januar 2004 eine zusammenfassende Situationsanalyse über die drei Bereiche Siedlung, Landschaft und Verkehr vor. Ergänzt wird diese textliche Situationsanalyse mit umfangreichen Plangrundlagen. Diese Situationsanalyse wurde zunächst im Stadtrat diskutiert und anschliessend der Begleitkommission sowie der Baukommission unterbreitet. Insgesamt wurden diese Grundlagen in beiden Gremien gut aufgenommen, verschiedene ergänzende Hinweise und Vorschläge in Bezug auf Einzelfragen wurden entgegengenommen und werden in die materielle Richtplanung einfließen. Die Situationsanalyse inkl. den Plangrundlagen wurde aufgrund der heutigen Erkenntnisse aktualisiert (vgl. Beilage).

Auf der Basis der erarbeiteten Grundlagen und der Situationsanalyse erstellte die Bauverwaltung im März 2004 einen ersten Entwurf für die „Grundzüge der räumlichen Entwicklung“. Dieses Papier mit politisch wichtigen Aussagen zu den zentralen Themen der Stadtentwicklung wurde dann zur Diskussion gestellt – dabei zeigten sich nicht überraschend die divergierenden Meinungen der verschiedenen politischen Richtungen und Interessengruppen zu bestimmten Punkten vor allem in der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung.



3.3 Entwurf 2004 „Grundzüge der räumlichen Entwicklung“ - bisherige Diskussion

Im ersten Entwurf zu den „Grundzügen der räumlichen Entwicklung“ wurden kurze, aber politisch zentrale Äusserungen zur Grundhaltung zu bestimmten Themen der Stadtentwicklung gemacht. Die Diskussionen in der Begleitkommission, der Baukommission und mit der Wirtschaft waren kontrovers und widerspiegeln die unterschiedlichen politischen Richtungen:

- In der Begleitkommission – ohne Teilnahme einzelner Parteien und Wirtschaftsverbände – wurde das Arbeitspapier grundsätzlich positiv aufgenommen. Dies betrifft insbesondere die Aussagen zur Siedlungsentwicklung und zu deren Begrenzung; gefordert wurde eine Schonung der Landwirtschaftsgebiete um die Stadt und eine Konzentration auf die Überbauung und Verdichtung des bestehenden Stadtgebietes. Im Verkehr wurden die Förderung des öffentlichen Verkehrs und mehrheitlich auch der Verzicht auf weitere Strassenausbauten für den übergeordneten Verkehr begrüsst. Gewünscht wurden eine stärkere regionale Zusammenarbeit und neue Lösungen (Stadtbahn) im öV. Angesprochen wurden auch die Rolle der Stadt als Politische Gemeinde bei der Stadtentwicklung und, damit zusammenhängend, die Möglichkeiten und Grenzen der Richtplanung.
- In der Aussprache mit dem Hauseigentümerverband, dem Gewerbeverband und der WISG wurde heftige Kritik am Papier der Bauverwaltung geäussert. Die Kritik betraf die Frage der Begrenzung der Neueinzonungen am Stadtrand und besonders die Haltung gegenüber dem motorisierten Individualverkehr. Die Strassenkapazitäten für den motorisierten Individualverkehr sollen nach dieser Auffassung gemäss den Entwicklungen der Nachfrage ausgebaut werden, verlangt wird eine zweite Durchgangsachse zusätzlich zur Stadtautobahn „zwischen Gossau und Goldach“.
- Die Baukommission diskutierte an einer besonderen Sitzung am 18. August 2004 den Text zu den Grundzügen der räumlichen Entwicklung intensiv. Die Diskussion gab das politische Meinungsspektrum wieder; die Kommissionsmehrheit kritisierte den Vorschlag vor allem bezüglich Siedlungsbegrenzung und mIV, die Kommissionsminderheit wiederum betonte die Beachtung der gewachsenen Strukturen, die massvolle Weiterentwicklung der Siedlungsstrukturen, die Förderung des öV und des Langsamverkehrs und Einschränkungen für den mIV. Im Besonderen wurde von der Mehrheit der Baukommission eine stärkere Hervorhebung der Visionen und der regionalen Aspekte verlangt. Kritisiert wurde die Begrenzung der Stadtentwicklung auf „Stadtränder“, verlangt wurde eine grosszügigere Haltung gegenüber Einzonungen, weniger Rücksicht auf landschaftliche Begrenzungen und eine stärkere Ausrichtung auf die Agglomerationsaspekte. Im Verkehr wurden eine Ausrichtung der Kapazitäten für den mIV auf die aus der Stadtentwicklung resultierende Nachfrage und der Verzicht auf Angebotsbeschränkungen verlangt. Die Förderung des öV - mit neuen Ideen wie Stadtbahn - und des Langsamverkehrs wurde begrüsst.



Aufgrund dieser Diskussionen und den in der Baukommission, in der Begleitkommission und von den Wirtschaftsverbänden vorgebrachten kritischen Anregungen wurde in der Folge das Papier „Grundzüge der räumlichen Entwicklung“ in wesentlichen Teilen überarbeitet. Der Stadtrat legt nun eine neue Fassung dieser Grundlegung für die weiteren Richtplanarbeiten dem Stadtparlament vor, zusammen mit einer aktualisierten Situationsanalyse.

4 Weiteres Vorgehen und Planungskosten

4.1 Vorgehen

Für die Ausarbeitung des Richtplanes wird nach der Beschlussfassung des Stadtparlamentes und der Erteilung des erforderlichen Planungskredites ein Zeitraum von etwa 1 ½ Jahren veranschlagt. Der Entwurf für den Richtplan dürfte somit Ende 2007 vorliegen, er ist vom Stadtrat zu beschliessen und vom Stadtparlament zu genehmigen.

Die Erarbeitung des Richtplanes ist eine sehr aufwendige und anspruchsvolle interdisziplinäre Aufgabe, an der zahlreiche verwaltungsinterne und beigezogene externe Fachleute mitwirken. Die fachlichen Arbeiten sind eingebettet in die politischen Zielsetzungen und Grundlegungen, namentlich bilden die „Grundzüge der räumlichen Entwicklung“ den gültigen Rahmen für den Richtplaninhalt.

Die Richtplanerarbeitung wird weiterhin von einer Projektorganisation unter dem Vorsitz der Direktorin Bau und Planung geleitet. Zur Projektorganisation gehören die verschiedenen Fachleute aus der Direktion Bau und Planung sowie, je nach Thematik, aus weiteren Stellen der Stadtverwaltung. Wichtig ist auch die Koordination und Zusammenarbeit in den übergreifenden Fragen mit den zuständigen Stellen des Kantons und mit den Regionsgemeinden. Externes Fachwissen ist gezielt beizuziehen bzw. mittels Drittaufträgen einzuholen, um bestimmte Fachbereiche abzudecken (vgl. Ziff. 4.2 Kosten).

Während der Ausarbeitung des Richtplanes sind in wesentlichen Fragen immer wieder Bewertungen, Gewichtungen und Zwischenentscheide nötig. Deshalb wird auch der Stadtrat bestimmte, bedeutende Fragestellungen während den laufenden Arbeiten beraten und nötigenfalls dazu Beschluss fassen. Wichtig ist auch die Orientierung der Baukommission des Stadtparlamentes in periodischen Abständen über den Stand der Arbeiten.

Gemäss Art. 4 Abs. 2 des Eidgenössischen Raumplanungsgesetzes sowie auch entsprechend dem geltenden Planungsreglement der Stadt St.Gallen soll die Bevölkerung bzw. die „breite Öffentlichkeit in einem frühen Stand der Planungsarbeiten“ in geeigneter Weise mitwirken können. Diesem Grundsatz der Partizipation soll auch während den laufenden



Arbeiten mit dem Einbezug (z.B. mit Hearings) von Vertretungen verschiedenster Institutionen – wie schon in der bisherigen Phase mit der Begleitkommission – und nach der Ausarbeitung eines Richtplanentwurfes mit einem breiten Vernehmlassungsverfahren nachgekommen werden.

Nach dem Abschluss der Arbeiten ist der Richtplan dem Stadtparlament zur Genehmigung zu unterbreiten.

4.2 Kosten

Für die planerische Bearbeitung sind intensive interne Leistungen der beteiligten Fachpersonen in der Stadtverwaltung, für besondere Spezialthemen und für zusätzliche Grundlagenarbeiten aber auch der Beizug externer Unterstützungen in Form von Drittaufträgen notwendig. Kosten entstehen insbesondere mit der Ausarbeitung von Grundlagen für bestimmte, bisher nicht oder nicht genügend abgedeckte Themenbereiche. Dazu gehören:

- Die Abstimmung von Siedlung- und Verkehrsfragen, insbesondere beim Festlegen der Entwicklungsschwerpunkte und Verdichtungsgebiete.
- Die Untersuchung von Möglichkeiten der inneren Verdichtung in geeigneten Gebieten im Siedlungsgebiet.
- Die Analysen der Potenziale für Siedlungserweiterungen und auch der Siedlungsabgrenzungen am Stadtrand mit den verkehrlichen und den landschaftlichen Auswirkungen (Erschliessungsstudien).
- Das Festlegen der Standorte für publikumsintensive Einrichtungen (K-Standorte gemäss kantonalem Richtplan und G-Standorte) mit der Erarbeitung der Verkehrskonzepte.
- Die konzeptionelle Behandlung des öffentlichen Raumes, d.h. Festlegen einer Strategie für die Aufwertung der wichtigsten Stadträume und ihrer Verbindungsachsen.
- Das Entwickeln von Strategien zur Aufwertung und Gestaltung von Freiräumen im Siedlungsgebiet (Bedarfsanalyse, Angebot und Nachfrage).
- Die Festlegung der Inhalte und räumlichen Abgrenzung von Landschaftsentwicklungskonzepten.
- Die Entwicklung der Infrastruktur, Versorgung, Entsorgung.
- Die Umsetzung von bestehenden Konzepten (z.B. „Bäume im Strassenraum“, Landwirtschaftskonzept, Familiengartenkonzept, Hochhauskonzept, Gewässerentwicklungskonzept etc.) auf die Stufe der Richtplanung.
- Die Ausarbeitung von Verkehrsszenarien für verschiedene mögliche Siedlungsentwicklungen.
- Die Entwicklung zukünftiger öV-Angebote mit Berücksichtigung der regionalen Bedürfnisse.



- Die Entwicklung von Stadtbahn- und Buskonzepten, inklusive Möglichkeiten der Eigen-trassierung und neuer Transportsysteme.
- Die Ausarbeitung von Langsamverkehrskonzepten.
- Die Ausarbeitung von Variantenuntersuchungen für die Netzstrukturen mIV.
- Die Ausarbeitung von Parkraumkonzepten.
- etc.

Die Kosten für die einzelnen Studien lassen sich noch nicht detailliert berechnen und aufschlüsseln, aufgrund der Erfahrungen aus der Zonenplanrevision und den weiteren Planungsarbeiten im Zusammenhang mit Sondernutzungsplänen oder Verkehrsstudien wurden aber die Kosten für die einzelnen Teilbereiche geschätzt. Diese Schätzungen ergeben für den Bereich Siedlung und Landschaft rund Fr. 400'000.–, für den Bereich Verkehr rund Fr. 230'000.–. Für die gesamte Projektbegleitung, für Unvorhergesehenes und als Reserve werden rund Fr. 100'000.– (15 %) veranschlagt, sodass ein Gesamtkredit von Fr. 730'000.– beantragt wird. In der Investitionsplanung sind für alle Bereiche Fr. 660'000.– eingestellt.

5 Anträge

Wir beantragen Ihnen, folgende Beschlüsse zu fassen:

1. Von den vorstehenden Ausführungen wird Kenntnis genommen.
2. Für die Planungsarbeiten zum Richtplan der Stadt St.Gallen wird ein Verpflichtungskredit von Fr. 730'000.– erteilt.

Der Stadtpräsident:
Hagmann

Im Namen des Stadtrats
Der Stadtschreiber:
Linke

Beilage:
Situationsanalyse
Grundzüge der räumlichen Entwicklung

IR 68.5890.900
IR 61.5890.902

