



## Vorlage Stadtparlament

vom 16. Februar 2010

Nr. 1475

Stadtparlament: Postulate

### Öffentlicher Raum – Grundsätze und Massnahmen

#### Antrag

Wir beantragen Ihnen, folgende Beschlüsse zu fassen:

1. Vom vorliegenden Bericht wird Kenntnis genommen.
2. Die Postulate „Richtlinien für die Bewilligungspraxis im öffentlichen Raum – damit die Stadt ohne finanziellen Aufwand an Kultur gewinnt“, „Nutzung des öffentlichen Aussenraumes“ sowie „Ausgehverhalten bis in alle Nacht – ein Albtraum“ werden als erledigt abgeschrieben.

#### Zusammenfassung

*Der öffentliche Raum, bis weit ins 19. Jahrhundert Treffpunkt und Austauschraum der städtischen Bevölkerung, später eher wenig beachtet und erst in jüngster Zeit als Ort der Begegnung wieder entdeckt, ist nicht nur in der Stadt St.Gallen Gegenstand politischer Fragen und Auseinandersetzungen. Es wird heute von einer „Rückeroberung“ des öffentlichen Raums gesprochen, und die sichtliche Veränderung des Ausgehverhaltens vorab der Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die sich bis in die Morgenstunden vorzugsweise im Freien aufhalten, wird als „Mediterranisierung“ bezeichnet. Das sind treffliche Begriffe für die Tatsache, dass auch nördlich der Alpen mehr und mehr Menschen den Aufenthalt und die Begegnung auf der Piazza pflegen und schätzen. Gesprochen wird heute oft auch von öffentlichen Räumen, um die Unterschiedlichkeit der Gesamtheit des öffentlichen Raums betreffend Lage, Gestaltung und geeigneter Nutzungsmöglichkeit auszudrücken.*



*Die Heterogenität unserer Gesellschaft und ihres Lebensgefühls drücken sich in vielfältigen Nutzungsbedürfnissen aus. Sowohl die Zahl der Nutzer/innen des öffentlichen Raums als auch deren Ansprüche nehmen zu. Der öffentliche Raum wird intensiver und länger genutzt, vorab auch während der Nachtstunden. Was in den Mittelmeerländern aber Jahrtausende alte, erprobte und gelebte Tradition ist, kannte man in unseren Breitengraden bis vor kurzem nur aus Berichten und Ferienerinnerungen. Dieser eigentliche Mentalitätswandel macht die Stadt St. Gallen lebendiger und vielfältiger. Es verwundert aber umgekehrt nicht, dass damit auf beengtem städtischem Raum unterschiedliche, sich teilweise diametral zuwiderlaufende Interessen aufeinander prallen.*

*Die öffentlichen Räume und ihre Nutzung bergen in verschiedener Hinsicht Konfliktpotenzial, das hier in möglichen Interessengegensätzen schlaglichtartig aufgezeigt wird: Festivitäten gegen Alltagsqualität und Ruhebedürfnis, Kommerz gegen Kultur, Verkehr gegen Flanieren, vorübergehende Nutzungsbeschränkungen (z.B. St. Galler Festspiele auf dem Klosterplatz) gegen touristische Nutzungsbedürfnisse, private Aneignung gegen allgemeine Verfügbarkeit, spontane Aktivitäten, Lärm und Littering gegen dauerhafte Ordnung und Gestaltung. Junge und ältere Menschen, vorab aber Ausgehefreudige und Anwohner/innen, haben unterschiedliche, teilweise gegensätzliche Erwartungen. Zwischen Gestaltung und Nutzungsmöglichkeiten des öffentlichen Raums, zwischen Tradition und Innovation, zwischen Individualität und Gemeinsinn oder zwischen Freiheit und Ordnung bestehen zahlreiche Spannungsfelder.*

*Die öffentlichen Räume sind wieder zu Örtlichkeiten der Begegnung und der Kommunikation geworden. Das ist positiv zu vermerken, weil es Ausdruck der Offenheit der städtischen Gemeinschaft und des subjektivem Wohlbefindens des Individuums ist. Die Jahrzehnte langen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Liberalisierungstendenzen wirken sich positiv aus auf die Kreativität der Angebote und die Entfaltungsmöglichkeiten. Sie äussern sich aber auch in der unbeschränkten Erhältlichkeit von Konsumgütern rund um die Uhr, vorab von alkoholischen Getränken. Und sie schlagen sich letztlich nieder im Zerfall von Werten wie Ordnungsliebe und Rücksichtnahme sowie in schwindender Sozialkontrolle.*

*Zu den sichtbaren und spürbaren Auswirkungen des Verhaltens im öffentlichen Raum zählen Littering und übermässiger Lärm ebenso wie Vandalismus und Gewalt. Daran stören sich die Menschen unserer Stadt je länger je mehr. Der Ruf nach gesetzlichen Einschränkungen und härteren (polizeilichen) Gegenmassnahmen wird lauter – und mehrheitsfähig. Er steht aber nur im scheinbaren Gegensatz zur Stossrichtung eines der diesem Bericht zugrunde liegenden Postulate, wonach mit liberalerer und transparenterer Bewilligungspraxis mehr Kultur möglich werden soll. Scheinbar ist der Gegensatz darum, weil niemand im Ernst weniger Kultur will. Der Ruf nach Einschränkungen steht aber im Einklang mit dem Anliegen des vom*



*gleichen Parlament erheblich erklärten Postulats „Ausgehverhalten bis in alle Nacht – ein Albtraum“, in dem auf untragbare Zustände speziell in der Innenstadt hingewiesen wird. Diese Gegensätzlichkeiten erleichtern dem Stadtrat die Antwort nicht, sind aber Ausdruck der Stimmung in der Bevölkerung. Gerade auch im Sinne der Transparenz ist es darum sinnvoll, die Beantwortung der verschiedenen, den Umgang mit dem öffentlichen Raum betreffenden parlamentarischen Vorstösse in einem einzigen Postulatsbericht zusammen zu fassen: denn ob kulturelle Darbietungen das städtische Leben bereichern, ob kommerzielle Festveranstaltungen durchgeführt werden oder ob spontane Aneignungen durch Gruppierungen stattfinden – die davon betroffenen öffentlichen Räume sind dieselben. Und alle, die den öffentlichen Raum in irgendeiner Form nutzen wollen, stützen ihre Bedürfnisse auf das für alle gleichermassen geltende Recht, das jedermann den Zugang ermöglichen will, und berufen sich darauf. Das stellt hohe Anforderungen an die Bewilligungsnormen und -praxis und wird immer mit einem gewissen Unzufriedenheitsgrad all jener verknüpft sein, die sich in ihren Interessen beeinträchtigt fühlen: sei es nun in ihrer legitimen Absicht, eine Veranstaltung durchzuführen und sich im öffentlichen Raum zu entfalten, oder sei es in ihrem legitimen Bedürfnis nach Einhaltung der gesetzlichen Ruhezeiten und Lärmvorschriften oder Schutz des Eigentums.*

*Der öffentliche Raum ist ein wesentlicher Bestandteil der räumlichen wie der sozialen städtischen Struktur. Damit er möglichst uneingeschränkt allen Einwohnerinnen, Einwohnern und Gästen zugänglich bleibt, braucht es verbindliche Regeln sowie ein Zeit- und Nutzungsmanagement. Nicht alles ist an jedem Ort und zu jeder Zeit möglich. Private Aneignung öffentlicher Räume, Übernutzung und Kommerzialisierung müssen ebenso wie Verödung und Banalisierung verhindert werden. Zum Thema „Nutzung des öffentlichen Aussenraumes“ werden vom Stadtparlament, das ein Postulat mit diesem Titel erheblich erklärt hat, ebenfalls Ausführungen verlangt. Hier gibt es in unserer Stadt noch einiges zu tun, jede andere Aussage wäre beschönigend. Dennoch ist es sinnvoll, auch dieses Postulat bereits im vorliegenden Bericht abzuhandeln, weil der Postulatsauftrag verlangt, aufzuzeigen, welchen Weg der Stadtrat gehen will. Vor dieser Herausforderung stehen alle grösseren Schweizer Städte. Es gibt mittlerweile zahlreiche Studien zum Thema „Öffentlicher Raum“, und entsprechend hoch ist die Zahl verschiedener Ansätze zur Problemlösung in den einzelnen Städten, von denen einige im vorliegenden Postulatsbericht kurz beleuchtet werden. Von diesen Lösungsansätzen – auch das ist Folge der Abklärungen für die vorliegende Postulatsantwort – gilt es, die erfolgreichen auch in der Stadt St.Gallen anzuwenden, denn das Rad muss nicht immer neu erfunden werden. Ebenso können andere Städte von dem profitieren, das in unserer Stadt bereits realisiert ist und zur Problemlösung beiträgt.*

*Die vorliegende Beantwortung von drei Postulaten in einem einzigen Bericht beleuchtet die mit der (Über-)Nutzung des öffentlichen Raums verbundenen Problemfelder. Der Stadtrat*



*hat zu den verschiedenen Handlungsfeldern der Vision 2020 Legislaturziele beschlossen, die den öffentlichen Raum zum Inhalt haben. Zudem wurden verschiedene Massnahmen bereits verwirklicht oder eingeleitet, u.a.:*

- *Durch umfangreiche bauliche Massnahmen wird der öffentliche Raum in der Altstadt derzeit aufgewertet.*
- *Die Richtplanung wird überarbeitet. Dabei ist die qualitative Siedlungsentwicklung ein zentrales Element der Gesamtentwicklung der Stadt und steht in engem Konnex zu allen Veränderungen der Stadtstruktur.*
- *Stadtpolizei sowie das Organisations- und Informatikamt entwickeln im laufenden Jahr eine internetbasierte Plattform für ein einfaches und transparentes Bewilligungsverfahren für Veranstaltungen auf dem öffentlichen Grund.*
- *Jugendsekretariat, Stadtpolizei und Stiftung Suchthilfe arbeiten konstruktiv zusammen. Beispielsweise erfolgen im Rahmen der Aktion „Hinschauen“ Interventionen im öffentlichen Raum koordiniert. Bei der Arbeit mit Jugendlichen hat sich die neu gebildete Jugendpolizei bewährt. Sie wurde deshalb auf Anfang 2010 personell verstärkt.*
- *Das im Jahr 2009 erarbeitete und publizierte städtische Alkoholkonzept enthält eine Ausleageordnung der aktuellen gesellschaftlichen und rechtlichen Entwicklungen sowie eine Sammlung der bisherigen und neuen Interventionsstrategien gegen den Missbrauch von Alkohol durch Jugendliche und junge Erwachsene. Zahlreiche Massnahmen zur Verhaltensprävention sind in Umsetzung.*
- *Die Werthaltungen, die im öffentlichen Raum Geltung beanspruchen, insbesondere Respekt gegenüber den anderen Menschen, fremden Besitz, den öffentlichen Räumen und nicht zuletzt sich selbst gegenüber, werden im Rahmen einer breit angelegten Kampagne kommuniziert. An der Kampagne beteiligen sich auch verwaltungsexterne Akteure.*
- *Um das Ruhebedürfnis der Anwohner/innen sicherzustellen, werden durch die Stadtpolizei in Zusammenarbeit mit dem Amt für Umwelt und Energie bei Veranstaltungen auf dem öffentlichen Grund technische Geräte zur Limitierung des Schallpegels eingesetzt.*
- *Die Organisation (Aufgaben, Kompetenzen, Zusammensetzung) der Arbeitsgruppen, die mit Fragen des öffentlichen Raums befasst sind, wird überprüft. Die verwaltungsinterne und -externe Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure soll optimiert und intensiviert werden.*



- *Eine Zusammenstellung der verschiedenen Bewilligungs- und Auflagekriterien für die Benutzung des öffentlichen Grundes durch Strassencafés und -restaurants, Anlässe und Veranstaltungen, Strassenreklamen und Strassenmusik wird derzeit erarbeitet.*
- *Das Plakatierungskonzept (Kulturplakatierung, nicht kommerzielle Kleinplakatierung, kommerzielle Plakatierung) wird überarbeitet. Die Wahl der Medienträger ist für das Stadtbild bedeutsam.*
- *Es wird ein Stadtinformationssystem evaluiert (Signaletik), das hinsichtlich Informationsgehalt und Gestaltung den heutigen Ansprüchen gerecht wird.*
- *Durch die Einführung möglichst einheitlicher Verkehrsorganisationen (Zonenregelungen) soll die Zahl der Verkehrsschilder so weit als möglich reduziert werden.*

*Bereits diese keineswegs abschliessende Aufzählung von Massnahmen zeigt die Interdependenz zwischen Strategie, Planung, Bewirtschaftung und Nutzung der öffentlichen Räume.*



## Inhaltsverzeichnis

1	Hängige Postulate.....	7
1.1	Richtlinien für die Bewilligungspraxis im öffentlichen Raum – Damit die Stadt ohne finanziellen Aufwand an Kultur gewinnt .....	7
1.2	Nutzung des öffentlichen Aussenraumes .....	8
1.3	Ausgehverhalten bis in alle Nacht – ein Albtraum .....	8
2	Strategische Leitlinien zum öffentlichen Raum .....	9
2.1	Leitbild der Stadt St.Gallen .....	10
2.2	Vision 2020.....	10
2.3	Kulturkonzept 2009.....	12
3	Der öffentliche Raum – öffentliche Räume .....	12
3.1	Räumliche Leitvorstellungen .....	13
3.2	Öffentliche Räume verändern sich .....	15
3.3	Der öffentliche Raum wird konfliktträchtiger .....	17
3.4	Bewirtschaftung des öffentlichen Raums.....	17
3.5	Quartierentwicklung .....	18
3.6	Fazit: Trends, Ziele und Instrumente .....	20
4	Erkenntnisse aus dem Projekt Nutzungsmanagement.....	23
4.1	Best Practice .....	24
4.2	Fallstudien der beteiligten Städte .....	24
5	Ausgehverhalten von Jugendlichen und jungen Erwachsenen.....	26
5.1	Alkoholkonsum .....	29
5.2	Lärm .....	30
5.3	Littering .....	31
5.4	Gewalt und Kriminalität.....	33
5.5	Massnahmen gegen unerwünschtes Verhalten.....	34
6	Durchführung von Veranstaltungen im öffentlichen Raum .....	40
6.1	Bewilligungspraxis der Stadtpolizei.....	40
6.2	Beispiele anderer Städte.....	44
7	Schlussbemerkungen .....	48



## **1 Hängige Postulate**

### **1.1 Richtlinien für die Bewilligungspraxis im öffentlichen Raum – Damit die Stadt ohne finanziellen Aufwand an Kultur gewinnt<sup>1</sup>**

Am 28. November 2006 erklärte das Stadtparlament das Postulat „Richtlinien für die Bewilligungspraxis im öffentlichen Raum – Damit die Stadt ohne finanziellen Aufwand an Kultur gewinnt“ mit folgendem Wortlaut erheblich:

„Veranstaltungen im öffentlichen Raum beleben die Stadt, vermitteln Kultur und schaffen Begegnungen. In diesem Sinne bitten wir den Stadtrat, Folgendes zu prüfen und darüber Bericht zu erstatten:

1. ob die momentane Bewilligungspraxis zweckmässig ist
2. wie das Bewilligungsverfahren in andern Städten gehandhabt wird
3. ob die Kompetenz zur Erteilung von Bewilligungen für Veranstaltungen im öffentlichen Raum bei der Gewerbepolizei richtig angesiedelt ist
4. ob für das Bewilligungsverfahren vom/von der Einzelnen einsehbare Richtlinien und Kriterien ausgearbeitet werden können, die vorsehen, dass Veranstaltungen im öffentlichen Raum grundsätzlich zu bewilligen sind und die Auskunft geben betreffend
  - a. Einreichung des Gesuchs
  - b. Ablauf des Verfahrens
  - c. Kosten des Verfahrens.“

Hinterfragt wird das Bewilligungsverfahren der Stadtpolizei betreffend Veranstaltungen auf öffentlichem Grund. Im Rahmen der Postulatsbeantwortung solle geklärt werden, wie ein Ausgleich der verschiedenen Interessen am öffentlichen Raum erreicht werden könne. Es seien mit Blick auf die Rechtsprechung und die Erfahrungen anderer Städte die Richtlinien für die Bewilligungspraxis anzupassen und transparent zu machen, und die Stadt solle möglichst viele Veranstaltungen unterstützen, weil sie dadurch ohne finanziellen Aufwand ihrerseits an Kultur gewinne.

---

<sup>1</sup> Vgl. Vorlage Nr. 2391 vom 7. November 2006.



## **1.2 Nutzung des öffentlichen Aussenraumes<sup>2</sup>**

Am 30. Oktober 2007 erklärte das Stadtparlament das Postulat „Nutzung des öffentlichen Aussenraumes“ mit folgendem Wortlaut erheblich:

„Ich bitte den Stadtrat Bericht zu erstatten und allenfalls Antrag zu stellen, wie durch die Erarbeitung eines Konzeptes räumliche Leitvorstellungen für die Nutzung des öffentlichen Aussenraumes entwickelt werden können.“

Verschiedene Nutzergruppen mit unterschiedlichen Ansprüchen belegten den öffentlichen Raum. In der Begründung des Postulats wird darauf hingewiesen, je nach Lage des jeweiligen Strassenraumes oder Platzes bestünden unterschiedliche Erwartungen an den Raum (Wohnquartiere, Quartier- und Stadtzentrum). An gewissen Orten könne dabei eine Belegung des Raumes erwünscht sein, an anderen Orten bestehe ein stärkeres Bedürfnis nach Ruhe.

Der öffentliche Raum sei kein einheitlicher Ort, vielmehr existierten auch in einer Stadt wie St.Gallen verschiedene öffentliche Räume mit unterschiedlichen Ausprägungen. Sie unterschieden sich sowohl bezüglich ihrer Funktion als auch hinsichtlich des Gebrauchs und der sie beanspruchenden Nutzergruppen. Folglich komme es auch zu einer ortsspezifischen, wechselnden Aneignung öffentlicher Räume, jeweils abhängig von Gestaltung, Lage, Symbolgehalt, wobei Überlagerungen und Interdependenzen durchaus häufig seien.

Das Postulat regt die Erarbeitung räumlicher Leitvorstellungen (Lage, erwünschte Nutzung, Grenzen der Kommerzialisierung) für die Nutzung des öffentlichen Aussenraums an. Benannt werden insbesondere Verkehrsfragen (autofreie Plätze in Wohnquartieren allenfalls in Kombination mit Quartierparking-Anlagen oder die saisonale Belegung einzelner Parkfelder durch Gartenwirtschaften) sowie Gestaltungskriterien (Wahl der Gestaltungselemente und Möblierung des öffentlichen Aussenraumes).

## **1.3 Ausgehverhalten bis in alle Nacht – ein Albtraum<sup>3</sup>**

Am 8. April 2008 erklärte das Stadtparlament das Postulat „Ausgehverhalten bis in alle Nacht – Ein Albtraum“ mit folgendem Wortlaut erheblich:

---

<sup>2</sup> Vorlage Nr. 3380 vom 14. August 2007.

<sup>3</sup> Vgl. Vorlage Nr. 4204 vom 8. April 2008.



„Wir bitten den Stadtrat Bericht zu erstatten, welche Massnahmen er zur Lösung der komplexen Problematik zum veränderten Ausgehverhalten mit all seinen negativen Facetten ergreifen will.“

Das Postulat thematisiert das in den letzten Jahren veränderte Ausgehverhalten speziell von Jugendlichen und jungen Erwachsenen, insbesondere an Wochenenden. Dieses habe in den letzten Jahren zu untragbaren Zuständen speziell in der Innenstadt<sup>4</sup> geführt. In der Begründung werden folgende Problemfelder angeführt:

- Lärm und damit Nachtruhestörung,
- Littering, verbunden mit erhöhtem Reinigungsaufwand sowie
- Alkoholkonsum und - als Folge davon - eine oftmals erhöhte Lärm- und Gewaltbereitschaft.

Diese Situation sei überaus störend und erschwere gleichzeitig die Tätigkeit der Mitarbeiter/innen des Tiefbauamts, welches gar Kündigungen im Reinigungsdienst habe verkraften müssen, da die Angestellten nicht mehr bereit gewesen seien, diese Verschmutzungen zu beseitigen und dabei noch angepöbelt zu werden. Und in den Bussen und Zügen, die frühmorgens die Stadt verlassen, müssten zusätzliche Sicherheitsbeamte mitreisen, um gewalttätigen Übergriffen, Verschmutzung und Vandalismus vorzubeugen.

## **2 Strategische Leitlinien zum öffentlichen Raum**

Der Stadtrat hat mit dem Leitbild der Stadt St.Gallen<sup>5</sup> im Jahr 1992 und der Vision 2020<sup>6</sup> im Jahr 2009 strategische Leitlinien entworfen. Das Stadtparlament hat diese Grundlagen diskutiert und genehmigt bzw. zur Kenntnis genommen. Sie werden durch die Legislatur- und Jahresziele konkretisiert und laufend umgesetzt. Einleitend werden deshalb diese Grundlagen dargelegt.

---

<sup>4</sup> Gemeinhin wird unter der Bezeichnung „Innenstadt“ das Talgebiet zwischen St.Leonhardsbrücke und Froberg-/Jägerstrasse verstanden.

<sup>5</sup> Einsehbar unter:

[http://www.stadt.sg.ch/home/behoerden\\_politik\\_dossiers/stadtrat/legislaturziele.Par.0017.DownloadListPar.0017.FileRef.tmp/Leitbild\\_Stadt\\_SG.pdf](http://www.stadt.sg.ch/home/behoerden_politik_dossiers/stadtrat/legislaturziele.Par.0017.DownloadListPar.0017.FileRef.tmp/Leitbild_Stadt_SG.pdf).

<sup>6</sup> Einsehbar unter:

[http://www.stadt.sg.ch/home/behoerden\\_politik\\_dossiers/stadtrat/legislaturziele.Par.0017.DownloadListPar.0018.FileRef.tmp/Plakat+Stadtrat.pdf](http://www.stadt.sg.ch/home/behoerden_politik_dossiers/stadtrat/legislaturziele.Par.0017.DownloadListPar.0018.FileRef.tmp/Plakat+Stadtrat.pdf).



## 2.1 Leitbild der Stadt St.Gallen

Die Stadt St.Gallen soll ein gesunder Lebensraum für Menschen sein. Dieser wird so gestaltet, dass er die Bedürfnisse nach Geborgenheit, Sicherheit und Entfaltungsmöglichkeiten heute und künftig zu erfüllen vermag. Gefordert ist ein Bewusstsein für mitverantwortliches Teilhaben am Lebensraum. Toleranz, Integrationskraft sowie eine gute Form des Zusammenlebens verleihen dem Lebensraum St.Gallen zusätzliche Qualität. St.Gallen bietet hervorragende Voraussetzungen für das Leben in der Stadt, denen Sorge zu tragen ist. Noch nie hat der städtische Lebensraum eine so grosse Vielfalt an Möglichkeiten interessanter Lebensgestaltung geboten wie heute.<sup>7</sup> Besonders auch den Aussenräumen kommen dabei unverzichtbare Funktionen zu; sie dienen der sozialen Kommunikation ebenso wie dem Wohlbefinden und der Erholung. Aussenräume wie Höfe, Plätze, Strassen und Grünanlagen gliedern die Stadt, setzen Akzente und tragen zur Vielfalt und zur Schönheit des Stadtbildes bei.<sup>8</sup>

Die Konzentration von Aktivitäten auf engem Raum führt zu einer Konkurrenzsituation zwischen einzelnen Nutzungsarten und gefährdet immer wieder die angestrebte Gleichwertigkeit von Wohnen und Arbeiten.<sup>9</sup> Die aufgrund der Zentrumsfunktion steigende Zahl von öffentlichen Veranstaltungen jeglicher Art ruft vermehrt nach Sicherheitsmassnahmen, der wachsende Strassenverkehr nach Durchsetzung von Verkehrseinschränkungen, die spontanen Aneignungen der öffentlichen Flächen streckenweise nach polizeilichen Antworten. Individualisierung und urbane Anonymität vermindern die Sozialkontrolle. Das wiederum birgt Risiken für die wahrgenommene wie auch tatsächliche Sicherheit und Ordnung. Ohne neue Konzepte einer positiv zu verstehenden sozialen Kontrolle werden Forderungen nach dem Ausbau repressiver Massnahmen lauter und mehrheitsfähig. Aus diesen Feststellungen resultieren schwierige politische Herausforderungen.

## 2.2 Vision 2020

In der Vision 2020 hat der Stadtrat acht Handlungsfelder definiert. Diese konkretisieren das ihnen zugrunde liegende Leitbild und bestimmen, in welchen Politikbereichen der Stadtrat bis ins Jahr 2020 Schwerpunkte setzen will und welche Lösungswege sich dafür abzeichnen. Diese Aussagen wurden in den Legislaturzielen des Stadtrats für die Amtsdauer 2009 –

---

<sup>7</sup> Leitbild, S. 7.

<sup>8</sup> Leitbild, S. 19.

<sup>9</sup> Leitbild, S. 8.



2012 operationalisiert. Diese wiederum sind für die Jahresziele der einzelnen Direktionen wegleitend.

### **2.2.1 Handlungsfeld „Zusammenleben“**

Im Handlungsfeld „Zusammenleben“ lautet die Vision:

St.Gallen stärkt den respektvollen Umgang mit der Vielfalt, den Zusammenhalt und die Sicherheit innerhalb des gesellschaftlichen Zusammenlebens.

Ausgegangen wird von der Feststellung, dass sich im Sozialraum eine Polarisierung abspielt. Damit ist die Gefahr einer sozialen Entmischung gegeben; es können in sich geschlossene Parallelgesellschaften entstehen, die eine starke Tendenz zur Abschottung aufweisen. Dies hat negative Auswirkungen auf das allgemeine Sicherheitsempfinden der Bevölkerung. Die Sozialkontrolle nimmt ab; dies als Folge der Individualisierung, des schwindenden Wertekonsenses und der zunehmenden Anonymisierung.

Angestrebt wird, Desintegration und ethnische Segregation zu verhindern. Dazu werden öffentliche Räume aufgewertet und den Bedürfnissen angepasst. Strategien für den Umgang mit Nutzungskonflikten werden entwickelt. Im öffentlichen Raum wird ein hoher Sicherheitsstandard gewährleistet; dabei wird eine gesamtheitliche Optik gewahrt. Begegnungs- und Kulturräume werden gefördert.

### **2.2.2 Handlungsfeld Begegnung**

Im Handlungsfeld Begegnung lautet die Vision:

St.Gallen bietet attraktive Orte der Begegnung in der Innenstadt wie auch in den Quartieren.

Dieses Handlungsfeld spiegelt die zunehmende Bedeutung des öffentlichen Raumes sowohl in der Innenstadt als auch in den Quartieren. Die Freizeit wird mehr und mehr im Freien verbracht; die „Mediterranisierung“ unserer Lebensgewohnheiten schreitet voran. Hier liegen Chancen für zusätzliche Lebensqualität: für eine stärkere Identifikation mit dem Wohnquartier, für Begegnungen aller Bevölkerungsgruppen. Es gibt aber auch Gefahren. Stichworte sind: „Besetzung“ bestimmter oder wechselnder Räume durch geschlossene oder mehrere rivalisierende Gruppierungen. Dadurch entstehen u.U. Unsicherheit, Gewalt, Verschmutzung bis zur Verslumung. Die Stadt muss die öffentlichen Räume attraktiver machen. Die Freiflächen, vor allem in der Innenstadt, sind eher knapp. Deshalb sind deren Er-



haltung und Freihaltung, aber auch deren situative Ergänzung und qualitative Aufwertung besonders wichtig.

### **2.3 Kulturkonzept 2009**

Im Jahr 2008 hat der Stadtrat das Kulturkonzept 2009 vorgelegt.<sup>10</sup> Kunst im öffentlichen Raum bietet eine ausgezeichnete Möglichkeit, ein breites Publikum zu erreichen und die Auseinandersetzung mit zeitgenössischer Kunst zu fördern. St.Gallen verfügt über eine ansehnliche Zahl von hervorragenden Kunstwerken im öffentlichen Raum. Um das Profil der Kulturstadt St.Gallen zu schärfen, soll diese Stärke weiter ausgebaut werden. Mit der Gestaltung des Kulturplatzes zwischen Theater und Tonhalle, der Umgestaltung von Marktplatz/Bohl und dem Bahnhofplatz etc. stehen wichtige städtebauliche Projekte an. Im Rahmen dieser Umgestaltungen sind qualitativ hochstehende „Kunst am Bau-„ oder „Kunst im Raum-Projekte“ vorzusehen.

## **3 Der öffentliche Raum – öffentliche Räume**

Die Stadt ist im Gegensatz zu ländlichen Siedlungen gekennzeichnet durch eine Vielfalt an öffentlich zugänglichen und halböffentlichen<sup>11</sup> Stadträumen, in denen eine hohe Interaktionsdichte besteht. Es ist deshalb sachgerecht, von öffentlichen Räumen zu sprechen.

Das Nebeneinander von verschiedenartigen Orten und Plätzen mit unterschiedlichen Nutzungen und spezifischer Bedeutung und Ausstrahlung ist ein städtisches Phänomen. Öffentlicher Raum ist – als Gegensatz zum privaten Raum – in der Regel ohne Einschränkungen zugänglich. Die entsprechenden Flächen befinden sich oft im Eigentum des Gemeinwesens; dies stellt aber kein zwingendes Kriterium dar. Zum öffentlichen Raum gehören Parkanlagen, Plätze, Fussgängerzonen, Strassenräume, Haltestellen, Unterführungen, Parafreiflächen (Einkaufszentren, Bahnhöfe), zugängliche Innenhöfe, Pausenplätze bei Schulhäusern, Spiel-<sup>12</sup> und Sportplätze. Der öffentliche Raum ermöglicht die spontane Kommunikation, zwischen-

---

<sup>10</sup> Vorlage Nr. 4815 vom 25. September 2008.

<sup>11</sup> Halböffentliche Räume sind Zwischenformen von frei zugänglichen privaten Räumen: ein nicht umzäunter (privater) Vorplatz, ein Einkaufszentrum, ein Innenhof eines Wohnblocks etc. Diese Räume sind zwar frei zugänglich, unterliegen indessen privatrechtlichen (Zugangs-)Kontrollen.

<sup>12</sup> Am 13. Januar 2009 wurde das Postulat vom 16. September 2008 „Mehr Platz zum Spielen in der Stadt“ erheblich erklärt (vgl. dazu Vorlage Nr. 5110 vom 2. Dezember 2008). Das Postulat weist darauf hin, dass sich teilweise Spielplätze in einem veralteten oder schlechten Zustand befinden, einzelne Spielplätze aufgehoben wurden und teilweise Schulhausareale zweckentfremdet werden.



menschliche Kontakte, Veranstaltungen und Aktionen, die Inszenierung von Alltagskultur, den Diskurs und damit letztlich Demokratie im weitesten Sinne. Im öffentlichen Raum überlagern sich die vielfältigen Nutzungsansprüche einer dynamischen städtischen Gesellschaft. Seine Qualität und Ausformung ist bestimmend für die Lebensqualität in der Stadt und für die Attraktivität des Standortes. Der öffentliche Raum ist Schauplatz, Bühne und Aushandlungsraum des urbanen Lebens. In ihm bilden sich gesellschaftliche Entwicklungen besonders deutlich ab. Er dient neben sozialen, kulturellen und ökologischen auch ökonomischen Zwecken (Lagewert, Standortbindung und Investitionsimpulse, Wettbewerb zwischen den Städten).

Mit Ausnahme von Repräsentationsräumen wurde der Gemeinschaftsraum in den Städten in jüngerer Vergangenheit vielfach vernachlässigt. Einzelne öffentliche Räume ohne spezifische Funktion wurden durch einzelne Gruppierungen exklusiv beansprucht, oft zweckentfremdet und unzugänglich gemacht (privatisiert/kommerzialisiert). Teilweise bilden sie Verkehrsflächen oder Bereiche von Infrastrukturanlagen. Der motorisierte Individualverkehr und der ruhende Verkehr dominieren das Erscheinungsbild der öffentlichen Räume vereinzelt stark.

### **3.1 Räumliche Leitvorstellungen**

Für die Umsetzung der in Kap. 2 umrissenen Strategie ist zur Klärung und Verbesserung der Gesamtsituation im öffentlichen Raum ein Leitbild öffentlicher Raum auszuarbeiten. Die Erarbeitung dieses Grundlagenpapiers ist auch im Rahmen der Richtplanung vorgesehen. Im Leitbild werden die Grundhaltung zum öffentlichen Raum und die quantitativen und qualitativen Standards formuliert. Die Bedeutung der jeweiligen Räume wird festgelegt. Die bestehenden Räume sind zu sichern oder allenfalls zu ergänzen und mit gezielten Massnahmen aufzuwerten. Ziel ist es, auf gesamtstädtischer und Quartiersebene Chancen wahrzunehmen und Risiken abzuschwächen. Diese Arbeiten sind von den Direktionen Bau und Planung sowie Soziales und Sicherheit an die Hand genommen worden. Sie basieren auf Vorarbeiten der Stadtplanung aus dem Jahr 2003 und einer Bestandesbewertung der Situation aus stadträumlicher und gestalterischer Sicht. Dabei werden die beiden sich ergänzenden Sichtweisen – die räumlichen, städtebaulichen und gestaltungsorientierten Aspekte einerseits und die Nutzungsaspekte andererseits - koordiniert und integriert. Das Leitbild öffentlicher Raum wird Grundlage für stadtplanerische und städtebauliche Überlegungen bei der weiteren baulichen und gestalterischen Ausformulierung der öffentlichen Räume bilden. Diese sind hinsichtlich ihrer Funktionen und Bedeutung zu analysieren. Die Weiterentwicklung des öffentlichen Raumsystems durch Veränderungen im Bestand und durch Hinzufügen von neuen Aussenräumen, d.h. die Vervollständigung und das Erlebarmachen des Raumnetzes und



der wichtigen öffentlichen Räume als Knoten sind von wesentlicher Bedeutung für die Stadtentwicklung. Planungsgrundsätze sind:

- Die bestehenden öffentlichen Räume sind nachhaltig zu sichern.
- Öffentliche Räume mit gestalterischen und funktionalen Defiziten sind aufzuwerten.
- In städtebaulichen Entwicklungsgebieten und in Gebieten mit einer schlechten freiräumlichen Versorgung ist die Neuschaffung von öffentlichen Räumen zu prüfen.

Das Leitbild öffentlicher Raum wird u.a. aufgrund der übergreifenden Analyse eine spezifische Beurteilung der einzelnen Innenstadtgebiete erlauben, mit entsprechend differenzierter „Grosszügigkeit“ oder „Härte“ bei der Bewilligung z.B. von Aussengastronomie. Ebenso sollen Kriterien für die sinnvolle Gestaltung und Möblierung<sup>13</sup> wie auch für die Unterhaltsaufgaben der einzelnen Innenstadtbereiche erarbeitet werden, die dann ein systematisches Planen der städtischen Unterhalts- und Investitionsmassnahmen ermöglichen.

In Folge der verstärkten kommerziellen Nutzung des öffentlichen Aussenraumes insbesondere in der Altstadt (Strassenrestaurants und -cafés, Kleiderstände, „Stopper“ usw.) hat die Stadt St.Gallen bereits im Jahre 1996 Weisungen zur Nutzung und Gestaltung des öffentlichen Raumes in der Altstadt erlassen respektive zusammen mit den Gassengesellschaften erarbeitet. Diese nachvollziehbaren Gestaltungs- und Nutzungskriterien wurden dann laufend mit den notwendigen Merkblättern ergänzt und werden heute immer noch angewendet. Die nicht öffentlich publizierten Weisungen und Merkblätter werden voraussichtlich noch in diesem Jahr überarbeitet, zusammengefasst und in geeigneter Weise publiziert.

Einzelne Fragestellungen zu räumlichen Leitvorstellungen wurden bereits skizziert, andere müssen noch entwickelt werden. Insbesondere die Entwicklung und Festlegung konzeptioneller Vorstellungen über die Funktionen und Bedeutung der Stadträume und die Erarbeitung von Nutzungskonzepten ist überaus anspruchsvoll und erfordert Zeit.

Die Anstrengungen zur Aufwertung und Instandhaltung dieser Räume werden intensiviert. Sicherheitsaspekte werden bei diesen Massnahmen mitberücksichtigt. Auch verkehrliche Aspekte spielen bei der – teilweise – erwünschten Belegung einzelner öffentlicher Räume eine Rolle. In geeigneten Fällen werden Parkfelder aufgehoben, um die Möglichkeit der

---

<sup>13</sup> Eine aktualisierte Zusammenstellung der verschiedenen Bewilligungs- und Auflagekriterien für die Benutzung des öffentlichen Grundes durch Strassencafés und -restaurants, Anlässe und Veranstaltungen, Strassenreklamen und Strassenmusik ist in Erarbeitung. Vgl. dazu ein Beispiel aus Winterthur: [http://www.stapo.winterthur.ch/upload/file/2009\\_Neue%20AltstadtrichtlinienBrosch%C3%BCre.pdf](http://www.stapo.winterthur.ch/upload/file/2009_Neue%20AltstadtrichtlinienBrosch%C3%BCre.pdf). Basel: [http://www.allmend.bs.ch/flyer\\_boulevard\\_klein.pdf](http://www.allmend.bs.ch/flyer_boulevard_klein.pdf).



Aussenrestauration zu schaffen. Als Beispiel sei etwa die nordöstliche Altstadt erwähnt: Durch die Aufhebung von Parkplätzen in diesem Bereich soll u.a. die Möglichkeit geschaffen werden, Strassencafés zu betreiben. Weitere Überlegungen werden im Rahmen der Richtplanung dargelegt.

### 3.2 Öffentliche Räume verändern sich

Seit einigen Jahren wird der öffentliche Stadtraum als Lebensraum wiederentdeckt und „zurückerobert“. Während der öffentliche Raum historisch Ort der Begegnung und Kommunikation war, änderte sich dies mit der Massenmotorisierung – der öffentliche Raum diente in erster Linie als Verkehrsweg. Heute entdecken die Menschen die traditionelle Bedeutung wieder und halten sich öfter und länger im Freien auf. Der öffentliche Raum hat sich zum Ort der Begegnung, zum Erholungs- und Aufenthaltsraum und generell zum Raum für vielfältige Aktivitäten gewandelt (kommerzieller oder nicht-kommerzieller Erlebnisort). War vor nicht allzu langer Zeit das Betreten der Rasenflächen in öffentlichen Parkanlagen fast regelmässig verboten, bilden diese heute Aufenthaltsorte für Erwachsene, Jugendliche und Kinder. Vor allem in den Sommermonaten besteht ein breites Angebot im Gastronomiebereich und an Veranstaltungen. Öffentliche Räume bilden wieder eigentliche Knoten der Aktivitäten mit Kommunikations- und Integrationsfunktion für die städtische Gesellschaft.

Freiräume in einem urbanen Umfeld leisten einen grossen Beitrag zur städtischen Lebensqualität. Prägende Nutzungen sind der Detailhandel, die Gastronomie sowie die Kultur, die wesentlich zur Attraktivität und Vitalität einer Stadt beitragen. Die Qualität des „Multifunktionsraums Stadt“ soll gepflegt und weiter entwickelt werden. Die Mischung und Dichte von städtischen Nutzungen und Nutzergruppen sind - neben der baulichen Dichte und der Raumdefinition - wesentliche Aspekt der Urbanität. Die baulichen Grenzen, verkehrliche Nutzungen, die Möblierungen sowie die Art der Bepflanzung können die Nutzungsvielfalt dieser Räume unterstützen oder behindern.

Die Gesellschaft, d.h. die verschiedenen Gruppen von Nutzer/innen, deren Präferenzen und Ansprüche sowie auch der gebaute öffentliche Raum sind einem steten Wandel unterzogen. Ein erheblicher Nutzungskonflikt in der kleinräumigen Altstadt (aber auch in der Innenstadt) besteht zwischen Auto- und Langsamverkehr. Erst 1968 wurde die Multergasse vorerst versuchsweise, 1969 definitiv zur „Fussgängerzone“ bzw. zum Fussgängerbereich.<sup>14</sup> Aus-

---

<sup>14</sup> In den („echten“) Fussgängerzonen sind Fahrzeuge grundsätzlich nicht erlaubt. Fussgängerinnen und Fussgänger geniessen gegenüber ausnahmsweise zugelassenen Fahrzeugen Vortritt. In St.Gallen wurden bislang Fussgängerbereiche geschaffen, in denen lediglich zu gewissen Zeiten die Zufahrt mit



gangspunkt für die in der Folge realisierten Fussgängerbereiche in der Altstadt war das Projekt „Lebendige Altstadt 1974“, das insbesondere deutliche Verkehrsreduktionen und eingeschränkte Verkehrsführungen in der Altstadt, die Schaffung von Fussgängerbereichen sowie den Abbau von Parkplätzen und deren Ersatz am Altstadtrand vorsah.

In Beantwortung des vom Stadtparlament am 9. Juni 1987 erheblich erklärten Postulats „Verkehrsarme Altstadt“ hat der Stadtrat 1999 dem Stadtparlament einen Bericht zur weiteren, möglichst vollständigen Verkehrsentslastung der Altstadt vorgelegt. Weiterhin gewährleistet ist dabei der notwendige Ziel- und Quellverkehr. Ein ausreichendes Parkraumangebot steht in Gehdistanz am Rande der Altstadt zur Verfügung. Die historisch gewachsenen Plätze und Gassen in der Altstadt werden vornehmlich für den Langsamverkehr reserviert. Von diesem Konzept hat das Stadtparlament am 15. Februar 2000 Kenntnis genommen.

Die skizzierte Entwicklung ist noch nicht abgeschlossen. In absehbarer Zukunft sind in der St.Galler Altstadt (und Innenstadt) entscheidende gestalterische und verkehrliche Änderungen vorgesehen, die dem Postulat „Verkehrsarme Altstadt“ entsprechen und zweifellos spürbare Auswirkungen auf die Nutzung des öffentlichen Raums haben werden: die Neugestaltung der südlichen Altstadt<sup>15</sup> ist derzeit in Realisierung. Vorgesehen sind grundlegende Neugestaltungen des Bahnhofplatzes, von Bohl, Marktplatz und Blumenmarkt sowie eine neue Verkehrsorganisation in der nördlichen Altstadt im Zusammenhang mit der Realisierung der Parkgarage Schibenertor. In diesem Kontext beabsichtigt der Stadtrat, alle öffentlichen Oberflächenparkplätze in der gesamten Altstadt aufzuheben und dadurch den Parkplatzsuchverkehr zu eliminieren. Der bisherige Verkehrsraum wird neu als Aufenthaltsfläche gestaltet. Gleichzeitig soll eine möglichst einheitliche, der kleinräumigen Struktur in der Altstadt angemessene Verkehrsorganisation geschaffen werden: Begegnungszone mit Sperrzeiten und Nachtfahrverbot.

Der öffentliche Raum besteht aber nicht nur aus den „prominenten“ grossen innerstädtischen Plätzen. Bedeutend sind auch die zahlreichen kleineren Flächen, Strassen, Gassen und andere Orte, die öffentlich zugänglich sind. Mit ihren räumlichen und gestalterischen Elementen sind sie genauso wichtig für die Wohn- und Lebensqualität unserer Stadt wie die zentralen, das Stadtbild prägenden Örtlichkeiten Bahnhofplatz, Marktplatz oder das Gebiet der südlichen Altstadt. Im Rahmen einer neuformulierten Quartierpolitik will der Stadtrat in

---

Fahrzeugen eingeschränkt ist. Ansonsten gelten indessen die üblichen Vortritts- und Geschwindigkeitsregeln.

<sup>15</sup> Vorlage vom 26. August 2008 (Nr. 4688); am 27. Oktober 2008 ist die Referendumsfrist unbenutzt abgelaufen. Die Gesamtkosten belaufen sich auf CHF 10,72 Mio.



den kommenden Jahren eine Aufwertung und Verbesserung der öffentlichen Räume in den Quartieren ausserhalb der Innenstadt erreichen.

### **3.3 Der öffentliche Raum wird konflikträchtiger**

Neben den zahlreichen bewilligungspflichtigen Nutzungen wird der öffentliche Raum u.a. aufgrund des geänderten Freizeit- und Ausgehverhaltens vorab von Jugendlichen und jungen Erwachsenen immer stärker genutzt. Kommerzielle Veranstaltungen und spontane Raumanneignungen führen vor allem während den Nächten der Wochenenden wegen Lärm und hinterlassenem Unrat immer häufiger zu Konflikten mit den Anwohner/innen. Aber auch gemeinnützige, kulturelle oder politische Anlässe führen zu Beeinträchtigungen, etwa durch Lärm, Abfall und Verkehr.

Manifest sind die Spannungen, die sich zum einen aus dem Anspruch, Veranstaltungen im öffentlichen Raum durchführen zu können, und zum anderen aus dem Ruhebedürfnis und dem Schutz des Eigentums der Anwohner/innen ergeben. Neben Partikularinteressen, d.h. den individuellen Bedürfnissen von Einzelnen oder Gruppen, ist auch das öffentliche Interesse beachtlich. Dieses besteht darin, eine möglichst attraktive Wohn-, Arbeits- und Kulturstadt zu schaffen.

Im öffentlichen Raum treffen verschiedene Bevölkerungsschichten, Lebensstile und ethnische Gruppierungen aufeinander. Deshalb besteht eine wichtige zivilisatorische Leistung von Städten darin, die Integration verschiedener Gruppierungen und ihr Mit- und Nebeneinander auf engem Raum zu ermöglichen. Es geht dabei um den Zugang zu allgemein als attraktiv bewerteten Räumen, teilweise um Dominanz und Selbstrepräsentation im sozialen (Bühnen-)Raum der Stadt. Das früher fast einheitliche Repertoire an Verhaltensmustern im öffentlichen Raum, welches auch die soziale Kontrolle einschloss, ist heute vielfältiger und bunter. Als Gegentendenz zur zunehmenden privaten Aneignung des öffentlichen Raums<sup>16</sup> ist der Versuch der Menschen anzusehen, sich im öffentlichen Raum individuell darzustellen. Es ist eine Zunahme von unterschiedlichsten Umgangs- und Kommunikationsformen zu beobachten, die das Konfliktpotenzial zwischen Gruppierungen erhöhen.

### **3.4 Bewirtschaftung des öffentlichen Raums**

Im Jahr 2001 wurde eine verwaltungsinterne Neuorganisation für die Koordination und die Verfahrensabläufe im öffentlichen Raum vorgenommen und dabei insbesondere der „Steuer-

---

<sup>16</sup> Beispiele hierfür sind Strassencafés oder Events.



rungsausschuss öffentlicher Raum“ konstituiert. Dieser Steuerungsausschuss hat folgende Aufgaben: Koordination von Vorhaben im öffentlichen Raum, Festlegen von Rahmenbedingungen bzw. Leitplanken für die Nutzung und Gestaltung des öffentlichen Raums, Kontrolle von erteilten Aufträgen an projektbezogene Arbeitsgruppen, Ansprechpartner für Anliegen im öffentlichen Raum aus der Bevölkerung oder von den Interessenverbänden. Gleichzeitig hat der Stadtrat die Bildung von zwei Arbeitsgruppen beschlossen: „Nutzung und Gestaltung öffentlicher Raum“ sowie „Koordination öffentlicher Anlässe“.

2009 wurde als Folge der partiellen Neuausrichtung der bisherigen Dienststelle „Wirtschaftsförderung und Wohnortmarketing“ die neue Bezeichnung „Standortförderung“ gewählt. Neben den Bereichen Standortentwicklung, Wirtschaftsförderung, Wohnortmarketing gehört auch das Eventmanagement zu den Aufgaben dieser Dienststelle. Innerhalb der Verwaltung werden die für grössere Veranstaltungen notwendigen Aktivitäten koordiniert. Das bedarf einer engen Zusammenarbeit zwischen der Stadtpolizei, die Bewilligungen verfügt und kontrolliert, sowie der Standortförderung und weiteren Verantwortlichen für die Infrastruktur.

### 3.5 Quartierentwicklung<sup>17</sup>

Die städtische Lebensform vereinigt Wohnen, Lernen, Arbeiten, Einkaufen, Erholung, kulturelle und sportliche Betätigung auf engem Raum. Dichte, Vielfalt und Zentralität charakterisieren das Leben in der Stadt und ermöglichen eine bessere wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entfaltung. Dem Quartier als unmittelbar überschaubarem Lebensraum kommt eine wesentliche Bedeutung für die Lebens- und Standortqualität und damit auch für die Stadtentwicklung zu.<sup>18,19</sup>

Eine Stadt bildet einen Funktionsraum: Über Richt- und Nutzungsplanung werden Wohn- und reine Gewerbegebiete festgelegt. Während in der ersten, noch nicht allzu fernen Raumplanungszeit eine Trennung unterschiedlicher Funktionen und eine Abkehr von der Dichte und der Nutzungsmischung der mittelalterlichen Stadt propagiert wurden, sind nach heutigen Erkenntnissen in zentralen Lagen Mischnutzungen mit einem bestimmten Wohnanteil

---

<sup>17</sup> Das Stadtparlament hat am 25. November 2008 das Postulat „Quartierentwicklung: ein neues Handlungsfeld für die Stadt St.Gallen“ (Vorlage Nr. 4811 vom 25. September 2008) erheblich erklärt: Der Stadtrat wird eingeladen, dem Parlament Bericht zu erstatten und allenfalls Antrag zu stellen, wie er die Herausforderung "Quartier-Entwicklung" beurteilt, wie er diese neue Aufgabe nach den Grundsätzen von Solidarität, Chancengleichheit und Nachhaltigkeit lösen will, und wie er die Prioritäten setzt.

<sup>18</sup> Leitbild der Stadt St.Gallen, S. 8.

<sup>19</sup> Vgl. dazu Hänggi, Michaela. Benachteiligte Quartiere in St.Gallen – quo vadis? Beiträge für eine zukunftsfähige Quartierentwicklung von benachteiligten Quartieren in St.Gallen. 2007.



für eine erfolgreiche Stadtentwicklung unabdingbar. Die Zuweisung von Flächen zu Nutzungszonen basiert auf gesamtstrukturellen und räumlichen Analysen sowie der optimalen Nutzung der jeweiligen Lagequalitäten und der Nachbarschaftsverträglichkeit. Dienstleistungsbetriebe sind vorwiegend an zentralen, Industriebetriebe eher an peripheren Lagen angesiedelt. Die Verteilung der Arbeitsplätze ist im Rahmen der nutzungsplanerischen Vorgaben das Ergebnis von Entscheidungen der privaten Unternehmen bei der Standortarbitrage, die sich an Verkehrslage, am Baulandmarkt, den Verfügbarkeiten und Preisen, aber auch an den Abnehmermärkten, den Möglichkeiten synergetischer Nutzungen, der Auffindbarkeit oder der Standortbedeutung orientieren.

Bei der Umsetzung von staatlichen Planungs- und Versorgungsaufgaben (z.B. Schule, Sicherheit, Entsorgung, usw.) zeigt sich, dass die Strukturen in den Quartieren und in der Verwaltung den durch die Heterogenität der Quartierbevölkerung erwachsenen Problemstellungen teilweise nicht mehr genügen. Die Stadt hat die Notwendigkeit der Quartierentwicklung erkannt und mit verschiedenen partizipativen Massnahmen versucht, den Anliegen der Quartierbevölkerung gerecht zu werden. Diesem Ziel diene u.a. auch der Interkulturelle Begegnungstag vom 21. Juni 2008 mit dem Thema „Quartierentwicklung in der Stadt St.Gallen“, an welchem zahlreiche Vertreterinnen und Vertreter aus den Quartieren teilnahmen. Darüber hinaus hat sich der Stadtrat bei den strategischen Zielsetzungen und der Ausformulierung der Legislaturziele mit diesen Fragen befasst.

Insgesamt zeigt sich, dass Quartierentwicklung eine Querschnittsaufgabe ist, die kontinuierlich zu erbringen und über ein übergeordnetes Handlungskonzept zu steuern ist. Die Entwicklung dieses Konzeptes ist zentral. Ziel ist es, die Eigeninitiative und Selbsthilfe als Ressource zu fördern, die Kommunikation zwischen Behörden und Quartieren zu verbessern und die öffentlichen Versorgungsangebote auf die Bedürfnisse der Quartierbevölkerung auszurichten. Für einen nachhaltigen Entwicklungsprozess muss sich die Quartierarbeit zukünftig vermehrt an den Lebensrealitäten der unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen orientieren. Diesbezüglich ist der Einbezug der Anwohner/innen und insbesondere schwer erreichbarer Zielgruppen in den Planungsprozess (z.B. Menschen fremder Sprachen und Kulturen oder soziale Randgruppen sowie oft auch Jugendliche) anzustreben. Eine optimale Vernetzung der Verwaltungsstellen mit sozialen und privaten Organisationen und Leistungserbringern ist unabdingbar. Im Rahmen einer Postulatsbeantwortung betreffend die Quartierentwicklung, die auch Aussagen zur Nutzung des öffentlichen (Quartier-)Raums beinhalten muss, wird sich der Stadtrat zu diesen Fragen vertieft äussern.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Postulat „Quartierentwicklung: ein neues Handlungsfeld für die Stadt St.Gallen“ (Vorlage Nr. 4811 vom 25. September 2008).



### **3.6 Fazit: Trends, Ziele und Instrumente**

#### **3.6.1 Prägende Trends im öffentlichen Raum**

- Der öffentliche Raum wird vielfältig und „bunter“ genutzt; das macht die Stadt lebendiger.
- Spezifische öffentliche Räume werden zunehmend belegt („rückerobert“). Das erhöht das Konfliktpotential zwischen verschiedenen Interessengruppen.
- Der öffentliche Raum wird zunehmend kommerzialisiert.
- Es gibt tendenziell immer weniger nutzungsoffene Räume. Daraus resultieren die Inanspruchnahme teilöffentlicher Räume für Freizeitaktivitäten durch bestimmte Gruppierungen und nicht kontrollierbare temporäre Verlagerungen.
- Zur Finanzierung öffentlicher Räume werden zunehmend PPP-Modelle<sup>21</sup> herangezogen.

#### **3.6.2 Grundhaltung für den Umgang mit dem öffentlichen Raum**

- Die Befassung mit dem öffentlichen Raum ist als kontinuierliche Gemeinschaftsaufgabe der Stadtgesellschaft zu verstehen. Dies braucht eine Lobby und ein finanzielles Engagement.
- Der öffentliche Raum, seine Bedeutung und Gestaltung stehen im Mittelpunkt des Interesses einer erfolgsorientierten und langfristig orientierten Stadtentwicklung und des entsprechenden Images der Stadt.
- Der öffentliche Raum muss grundsätzlich öffentlich zugänglich und gut erreichbar sein, d.h. allen gleichermassen zur Verfügung stehen.
- Der öffentliche Raum ist ein zusammenhängendes Netz von Raumabfolgen. Die Beziehungen zwischen den Räumen sind erlebbar zu machen.
- Der öffentliche Raum ist nach Möglichkeit durch städtebauliche und freiräumliche Elemente oder andere Grenzen klar zu definieren.

#### **3.6.3 Ziele und Grundsätze für den öffentlichen Raum**

- Die wichtigen öffentlichen Räume der Stadt werden auf ihre Bedeutung und Ausstrahlung untersucht. Die entsprechenden Funktionen und Nutzungsmöglichkeiten werden gemäss der definierten Bedeutung festgelegt. Eine solche Ausgangslage schafft Klarheit bezüglich der unterschiedlichen Ansprüche.

---

<sup>21</sup> PPP: Public Private Partnership; kooperatives Zusammenwirken von Hoheitsträgern und privaten Wirtschaftssubjekten. Privates Kapital und Fachwissen wird zur Erfüllung staatlicher Aufgaben eingesetzt.



- Wichtig sind klare Grundsätze für die Bewilligungspraxis bei privaten Nutzungen und hohe gestalterische und ästhetische Standards bei Massnahmen der öffentlichen Hand, um damit die Wertschätzung des öffentlichen Raums zu forcieren.
- Der öffentliche Raum ist abgestimmt auf seine Bedeutung für temporäre individuelle Nutzungen flexibel sowie möglichst vielfältig und für unterschiedliche Anforderungen von Frauen und Männern, Mädchen und Jungen oder älteren und jüngeren Menschen nutzbar zu gestalten.
- Vor allem in der Innenstadt ruft der steigende Nutzungsdruck auf den öffentlichen Raum zunehmend nach einem Management. Die Regeln für die temporäre Nutzung des öffentlichen Raums müssen entsprechend der Bedeutungskategorien definiert werden.
- Die Anpassung und Aktualisierung der Richtlinien für die Bewilligungserteilung hat das Ziel, die Bewirtschaftung und das Bewilligungsverfahren zur Nutzung des öffentlichen Raums zu vereinfachen und transparenter zu machen.
- Im öffentlichen Raum sind Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten.

In verschiedenen Städten haben sich für die Zielerreichung folgende Strategien und Instrumente bewährt:

<b>Allgemeine Strategien und Instrumente</b>	<b>Stadt St.Gallen</b>
Integrierte Stadt- bzw. Stadtentwicklungskonzepte und städtebauliche Rahmenpläne.	In St.Gallen sind die Leitlinien in Erarbeitung.
Durchführung von stadträumlichen Analysen.	In einzelnen Quartieren bereits erfolgt.
Bewertungs- und Ausgleichsindikatoren für öffentliche Räume als Grundlage für die Prioritätensetzung.	Gemäss stadträtlichen Legislaturzielen ist ein Nutzungsmanagement zu realisieren.
Nutzungs- und Verkehrskonzepte für die Stadt bzw. die Quartiere, Strategien zur Bewältigung von Nutzungskonflikten.	Gemäss stadträtlichen Legislaturzielen ist ein Nutzungsmanagement zu realisieren.
Analysen betreffend der Bedeutung der einzelnen Räume, städtebauliche und räumliche Strategie und gestalterische Konzeption, Wettbewerbe für den öffentlichen Raum (Material, Licht, Möblierung, Orientierung etc.).	Das Lichtkonzept liegt bereits im Entwurf vor. Mit dem Konzept werden gestalterische und ästhetische, aber auch sicherheitsrelevante Aspekte berücksichtigt. Hinsichtlich Möblierung arbeiten derzeit die Direktion Bau und Planung sowie die Direktion Soziales und Sicherheit ein Grundlagenpapier aus.
Gestaltungsrichtlinien für private Aussenraumnutzungen (Aussengastronomie).	Dazu arbeiten derzeit die Direktion Bau und Planung sowie die Direktion Soziales und Sicherheit ein Grundlagenpapier aus.
Abbau des Schilderwaldes durch Schaffung von Zonen.	Es ist vorgesehen, insbesondere in der Altstadt möglichst einheitliche Verkehrsorganisationen zu schaffen und dadurch u.a. die verkehrspolizeilich notwendigen Signale deutlich zu reduzieren.
Orientierungs- und Leitsysteme für Besucher.	Das Projekt Signaletik verfolgt diese Zielsetzung.



cher/innen und Tourist/innen.	zung.
Förderung von temporärer und dauerhafter Kunst im öffentlichen Raum.	Kulturkonzept 2009.
Einrichtung von Beiräten oder Kommissionen für Stadtgestaltung.	Sachverständigenrat für Städtebau und Architektur. <sup>22</sup>
Reglemente für Sondernutzungen und Werbeanlagen.	Die entsprechenden Bestimmungen sind im Polizeireglement vorhanden. Zudem werden die Grundlagen der Plakatierung derzeit überprüft (Standorte, Trägermaterial usw.).
Nutzungs- und Veranstaltungsmanagement im öffentlichen Raum, einheitliche Federführung innerhalb der Verwaltung.	Die Aufbauorganisation wird derzeit überprüft.
Konzepte zur Kriminalprävention.	In St.Gallen hat sich die bürgernahe Polizeiarbeit (Community Policing) bewährt.
Konzepte zur Verbesserung der Sauberkeit.	Zahlreiche Massnahmen wurden bereits umgesetzt. Es ist vorgesehen, die Anstrengungen verstärkt zu koordinieren.
Kooperation mit privaten Anliegern und Stadtmarketing-Organisationen bei Gestaltungsfragen und Aktionen im öffentlichen Raum.	Das bekannteste Beispiel hierfür ist die Realisierung der „stadt lounge“ im Bleicheli-Quartier.

Besondere Bedeutung haben in diesem Kontext auch die kausalen Zusammenhänge zwischen der räumlichen Definition und der Gestaltung des jeweiligen öffentlichen Raumes und der Nutzungsart. Je schlechter ein Platz gestaltet, unterhalten und zugänglich ist, desto eher steigt die Gefahr einer konflikträchtigen Nutzungsaneignung durch bestimmte Gruppierungen. Dadurch werden rivalisierende Gruppierungen angezogen und andere ferngehalten – ein „Teufelskreis“ beginnt.

Die Stadt kann viele Entwicklungen im öffentlichen Raum nur indirekt oder mit repressiven Massnahmen beeinflussen. Sie ist aber für die Zugänglichkeit und Gestaltung der öffentlichen Räume verantwortlich. Mit einer Strategie, welche die Ausstrahlung und Funktion der einzelnen Räume beinhaltet und entsprechenden Massnahmen kann sie die Grundlage für eine nachhaltige und erfolgreiche Stadtentwicklung legen. Öffentlicher Raum trägt dazu bei, die Lesbarkeit der Stadt zu erhöhen und dadurch die Identifikationsmöglichkeiten der Bewohner/innen zu verbessern. Bedeutende Schritte in diesem Zusammenhang sind erste Realisierungen und Projekte an zentralen Lagen - wie die Neugestaltung der südlichen Altstadt, der Marktplatz und der Bahnhofplatz.

---

<sup>22</sup> Der Stadtrat hat am 5. September 2006 ein entsprechendes Reglement geschaffen (sRS 731.12).



#### 4 Erkenntnisse aus dem Projekt Nutzungsmanagement

Im Januar 2007 hat der Stadtrat die Teilnahme an dem auf eine Dauer von zwei Jahren ausgelegten und für alle teilnehmenden Städte mit insgesamt CHF 760'000 dotierten Projekt „Nutzungsmanagement im öffentlichen Raum“<sup>23</sup> (vormals: Belastungsmanagement) beschlossen, an dem sich auch der Bund<sup>24</sup> mit CHF 300'000 beteiligt hat. Die Kostenbeitrag der Stadt St.Gallen von CHF 50'000 erfolgte zum Teil durch Anrechnung von Arbeitsleistungen zu Gunsten des Forschungsprojekts durch Mitarbeitende der Stadtverwaltung (CHF 20'000). Im Rahmen dieses Projekts wurden u.a. Grundlagen für bedarfsgerechte, kostensenkende Massnahmen zur Bewirtschaftung des öffentlichen Raums entwickelt. Die Ergebnisse des 2009 abgeschlossen Projekts bilden eine der Grundlagen für die Ausführungen in dieser Vorlage.

Der öffentliche Raum wird stark genutzt und nachgefragt. Für alle Städte hat der Umgang mit bewilligungspflichtigen Veranstaltungen deshalb einen hohen Stellenwert. Die Abwägung von Einzel- und Gruppeninteressen gegenüber dem öffentlichen Interesse ist besonders wichtig. Ein durch Veranstaltungen, Aktionen, Gastronomie und Märkte genutzter öffentlicher Raum macht die Stadt lebendig. Daher sollen diese Aktivitäten prinzipiell in ihrer Vielfalt möglich sein. Die freiheitliche Nutzung des öffentlichen Raums erfordert indessen Spielregeln, um die Stadt gleichermassen lebendig und attraktiv zu erhalten. Dazu braucht es noch besser geeignete Steuerungsinstrumente, um die Ausgewogenheit zwischen kommerziellen Nutzungen, Ansprüchen einzelner Gruppen (Partikularinteressen) und der Benutzbarkeit im Sinne des Gemeinwesens zu gewährleisten.

Im Rahmen der Projektausführungen wird angeregt, für die kommerzielle Nutzung und Bepielung (Veranstaltungen) des öffentlichen Raums Steuerungsinstrumente mit geeigneten Bewertungskriterien und gestaffelten Entgelten zu schaffen. Dazu ist es notwendig, eine Differenzierung des öffentlichen Raumes in unterschiedliche Zonen bzw. Plätze unter Berücksichtigung der lokalen Voraussetzungen vorzunehmen. So ist es für manche Gebiete sinnvoll, kommerzielle Nutzungen im öffentlichen Raum im Sinne einer Belebung zu fördern. In anderen Teilen aber ist eine Beschränkung der kommerziellen Nutzungen angezeigt, um den konsumfreien Aufenthalt für alle zu ermöglichen. Die Vergabe von Nutzungsbewilligungen soll transparent und nachvollziehbar sein und für gemeinwesenorientierte, nichtkommerzielle Nutzungen ein vereinfachtes, kostengünstiges Verfahren vorsehen. Für diese Nutzungen müssen grundsätzlich alle Flächen – einschliesslich der Verkehrsflächen – zur Dispo-

---

<sup>23</sup> Vgl. <http://www.hslu.ch/s-nutzungsmanagement>.

<sup>24</sup> Förderagentur für Innovation (KTI) des Bundes.



sition stehen. Um die Steuerung der Nutzungen im öffentlichen Raum zu verbessern, müssen die rechtlichen Bestimmungen, die für den täglichen Umgang mit Bewilligungen von Bedeutung sind, überprüft und gegebenenfalls revidiert werden.

#### 4.1 Best Practice

Ein wertvolles Ergebnis des Forschungsprojekts ist die Publikation von Best Practice-Beispielen beim Management des öffentlichen Raums.<sup>25</sup> Die Städte haben viele unterschiedliche Erfahrungen gesammelt im Umgang mit den öffentlichen Räumen. In der Broschüre „Best Practice öffentlicher Raum – Management des öffentlichen Raums“ werden die Handlungsstrategien entlang der Verwaltungsprozesse Strategie, Planung, Umsetzung und Betrieb zusammengestellt und beschrieben. Die 37 Projekte und Massnahmen geben einen Einblick in die Vielfalt der Anforderungen, vor denen Städte im Management der öffentlichen Räume stehen.

#### 4.2 Fallstudien der beteiligten Städte<sup>26</sup>

Im Rahmen des Projekts wurde in jeder teilnehmenden Stadt je ein spezifischer Ort als qualitativ angelegte Fallstudie detailliert erforscht, in St.Gallen war dies der Bahnhofplatz.<sup>27</sup> Das Erkenntnisinteresse lag dabei auf dem Zusammenspiel von Raumaneignung, Raumwahrnehmung und Raumgestaltung. Folgende Fragestellungen liegen den Fallstudien zugrunde:

- Welche Formen von Raumaneignungen und Raumnutzungen finden statt?
- Wie beeinflussen sich die unterschiedlichen Nutzungen (Aneignungen und Verdrängungen)?
- Wie hängen die Raumaneignung, die Raumnutzung, die Raumwahrnehmung und der gebaute Raum zusammen?
- Welche Auswirkungen haben Interventionen und Gestaltung auf die unterschiedlichen Nutzungen und Problematiken?
- Lassen sich die Erkenntnisse auf andere Räume übertragen?

---

<sup>25</sup> Best Practice öffentlicher Raum. Management des öffentlichen Raums. Gesammelte Erfahrungen der Städte. Hochschule Luzern. <http://interact.hslu.ch/product/2e9f1dac-bfc0-4674-bd0f-09738b5eb2a5.aspx>.

<sup>26</sup> <http://www.hslu.ch/sozialearbeit/s-forschung-entwicklung/s-rus/s-publicspace/s-nutzungsmanagement/s-nutzungsmanagement-fallstudien.htm>.

<sup>27</sup> „Nutzungsmanagement im öffentlichen Raum“. Ein Projekt der Hochschule Luzern: Technik & Architektur und soziale Arbeit. Bericht Fallstudien Basel, Luzern, Schaffhausen, Winterthur, Zürich. 7. Januar 2009.



Aufgrund der Erkenntnisse der Fallstudien leitete die Hochschule Luzern folgende Handlungsempfehlungen ab:

- 1) Wertschätzung des guten Angebots an öffentlichen Räumen. Öffentliche Stadträume erfahren eine grosse Nachfrage und eine hohe Wertschätzung seitens der Nutzerinnen und Nutzer. Diese positiven Bewertungen werden durch entsprechend wohlwollendes Management sowie durch Pflege und Unterhalt der Räume gestärkt.
- 2) Wahrnehmung der Gleichgewichte und Komplexitäten in öffentlichen Stadträumen. Gesellschaftliche Herausforderungen und Probleme der heutigen komplexen Gesellschaft manifestieren sich auch im öffentlichen Stadtraum. Ihre Bewältigung oder Lösung kann nur in einem gesamtgesellschaftlichen Kontext und in umfassender Weise erfolgen.
- 3) Akzeptanz von Widersprüchlichkeiten und Diversität (Vielfalt, Verschiedenheiten) in öffentlichen Räumen. Widersprüchlichkeiten, Unvorhersagbarkeit und Dynamik sind Kennzeichen des städtischen Lebens und der öffentlichen Räume. Somit eröffnet sich die Möglichkeit, unserer facettenreichen Gesellschaft zu begegnen, Überraschendes zu erleben und Erstaunliches zu entdecken.
- 4) Respektierung der prominenten Nutzenden der öffentlichen Räume: der Jugendlichen. Erste öffentliche Versuche der eigenständigen Teilhabe am gesellschaftlichen Leben, Inszenierungen und Übergangsrituale vom Jugend- zum Erwachsenenendasein sind auffällig. Die Bewertung solcher Praxen bedarf einer Relativierung des „Erwachsenenblicks“ und konstruktiver Reaktionen.
- 5) Anerkennung der Bedeutung des Sozialen in öffentlichen Stadträumen. Öffentliche Räume leben von sozialen Interaktionen und Kommunikation. Diese Aspekte erhalten bei den Nutzenden höchste Priorität. Entsprechend ist eine starke Positionierung Sozialer Arbeit im öffentlichen Raum erforderlich und lohnenswert.
- 6) Berücksichtigung spezifischer Logiken: Jeder Ort ist eigen. Jeder Ort zeichnet sich durch eine eigene spezifische Logik aus. Allgemeingültige Patentrezepte für das Management der öffentlichen Stadträume kann es deshalb nicht geben. Bei jedem Stadtraum gilt es, den jeweiligen städtischen Kontext zu berücksichtigen.
- 7) Einbezug des lokalen Wissens in die Planung von Nutzungs- und Gestaltungskonzepten. Nutzerinnen und Nutzer von öffentlichen Räumen erfahren und erleben die Atmosphären vor Ort und eignen sich ein lokales Raumwissen an, das in der Planung von Gestaltungs- und Nutzungskonzepten mit zu berücksichtigen ist.



- 8) Forderung nach einer interdisziplinären, kooperativen und partizipativen Planung. Die Vielschichtigkeit der Räume beansprucht eine intensive Zusammenarbeit bei Planung und Management der Stadträume.
- 9) Frühzeitige Beachtung von Spannungen und Nutzungskonflikten in öffentlichen Räumen. Widersprüchlichkeiten gehören zu öffentlichen Räumen. Trotzdem gilt es, Spannungen und Konflikte frühzeitig zu erkennen und diesen in Zusammenarbeit mit den Beteiligten angemessen zu begegnen. Aushandlungsprozesse sind Übungsfelder der Demokratie.
- 10) Förderung der Kompetenzen für öffentliche Stadträume. Zunehmende gesellschaftliche Differenzierungen erfordern neue Kompetenzen im Umgang mit Dynamik und Komplexität von öffentlichen Räumen. Der Umgang mit Fremdheiten und Widersprüchlichkeiten, mit Komplexität und Dynamik muss geübt werden. Dabei sollen auch zunehmende Regulative zugunsten selbstverantwortlichen Handelns kritisch hinterfragt werden.
- 11) Anpassung des Unterhalts an den 24-Stunden-Tag. Öffentliche Räume werden im Tages- und Nachtablauf von unterschiedlichen Gruppen, zeitgleich, nebeneinander und nacheinander mit unterschiedlichen Ansprüchen und in unterschiedlichster Intensität angeeignet und genutzt. Eindeutige Nutzungszuweisungen lösen sich vermehrt auf. Konzepte von Unterhalt und Pflege, als Teil des Managements, orientieren sich an diesen neuen Rhythmen.

## **5        Ausgehverhalten von Jugendlichen und jungen Erwachsenen**

In einigen städtischen Gebieten ist die „24-Stunden-Gesellschaft“ Realität. Sie ist u.a. eine Folge der gesamtschweizerischen Liberalisierungstendenzen, gerade auch im gastgewerblichen Bereich. So führte 1996 die Revision des kantonalen Gastwirtschaftsgesetzes zum Wegfall des Bedürfnisnachweises und zur Erweiterung der Öffnungszeiten. Dem Anliegen des Jugendschutzes wurde die Revision allerdings weniger gerecht.<sup>28</sup> Das veränderte Freizeit- und Ausgehverhalten der Jugendlichen ist eine Konsequenz dieser Entwicklung.

Auch das Kommunikationsverhalten hat sich geändert. Jugendliche und junge Erwachsene verabreden sich - mittels Mobiltelefon oder Plattformen des Internets – spontaner und in grösseren Gruppen an den einschlägigen Orten der Innenstadt, die oft in der Nähe von Ver-

---

<sup>28</sup> Vgl. Bericht der Regierung vom 28. August 2007 zum Postulat 40.07.05 „Bekämpfung des Alkoholmissbrauchs Jugendlicher und Erwachsener“.



kaufsläden liegen. Sie nutzen bei günstigen Witterungsverhältnissen auch abends und nachts teilweise die öffentlichen Stadträume als Treffpunkt und „Bühne“ und gehen eher zu später Stunde, teilweise bereits angetrunken bzw. mit alkoholischen Getränken ausgerüstet in den Ausgang. Es ist mittlerweile unter Jugendlichen stark verbreitet, während dem Ausgang vorab auch alkoholische Getränke an (Tankstellen-)Shops einzukaufen, die ihr Angebot in einem Fall rund um die Uhr bereithalten.<sup>29</sup>

Diese seit mehreren Jahren spürbare gesellschaftliche Entwicklung wurde durch Schaffung eines attraktiven Angebots des öffentlichen Verkehrs wohl noch verstärkt. Die zunehmende Nachfrage nach Nachtangeboten hat dazu geführt, dass das Fahrplanangebot für die Spätheimkehrer in den letzten Jahren deutlich erweitert wurde.<sup>30</sup> Seit dem Fahrplanwechsel 2008/2009 wurde das Angebot für Nachtschwärmer zu einem zusammenhängenden Netz ausgebaut: „Nachtwind“. Nachtwind verbreitet die „frohe Botschaft an alle, die gerne feiern – egal ob in Clubs, Bars, Restaurants oder an privaten Partys: Die späte Rückkehr mit Bahn und Bus ist kein Problem mehr“.<sup>31</sup> Durch diese Angebotsausweitung im öffentlichen Verkehr dürfte sich aber die Strassenverkehrssicherheit verbessert haben.

Auch die Gastronomie trägt dem veränderten Ausgehverhalten Rechnung. So hat die Zahl der Gastwirtschaftsbetriebe in den letzten Jahren stetig zugenommen, von 403 im Jahr 1996 auf 541 zwölf Jahre später. Dies entspricht einer Zunahme um einen Drittel. Von den 541 Lokalen hatten Ende 2008 65 Betriebe (12 %) generell verkürzte oder aufgehobene Schliessungszeiten, die meisten davon in der Innenstadt. Durch die Stadtpolizei wurden im Jahr 2008 zudem 1'355 Aufhebungen oder Verkürzungen für einzelne Anlässe bewilligt. Grundsätzlich gilt eine gesetzliche Schliessungszeit von Mitternacht bis 05.00 Uhr.<sup>32</sup> Zahlreiche Lokale, Clubs und Bars bewirten ihre Gäste insbesondere am Wochenende während der ganzen Nacht.

---

<sup>29</sup> Grundsätzlich haben Tankstellen-Shops um 22 Uhr zu schliessen. In einem Fall ist der Shop während 24 Stunden geöffnet, weil ein Bistro angegliedert ist.

<sup>30</sup> Vgl. Interpellation Nr. 51.01.59 „Nach dem Ostwind der Nachtwind“ vom 24. September 2001 und die schriftliche Antwort der Regierung vom 22. Januar 2002.

<sup>31</sup> <http://www.nachtwind.ch/>.

<sup>32</sup> Freitags und samstags gilt die Schliessungszeit 01.00 Uhr bis 05.00 Uhr. Art. 16 Abs. 1 des Gastwirtschaftsgesetzes vom 26. November 1995 (sGS 553.1; abgekürzt GWG). Unter bestimmten Voraussetzungen kann die Schliessungszeit auf Gesuch hin verkürzt oder aufgehoben werden (vgl. Art. 18 GWG).



Die Kantonsregierung hält in ihrer Antwort vom 25. August 2009 auf die Interpellation „Ausgehverbot für Jugendliche als Individual- anstatt Kollektivmassnahme“<sup>33</sup> fest, dass „weit über 90 Prozent der Jugendlichen keine gravierenden Probleme im öffentlichen Raum verursachen“. Diesem Befund ist zuzustimmen. Trotzdem führt das veränderte Ausgehverhalten zu negativen Auswirkungen auf den öffentlichen Raum, denn die grosse Gesamtzahl macht auch einen nur kleinen Anteil „Störende“ zu einer spürbaren Belastung für die städtische Gesellschaft. Einerseits wird insbesondere die Innenstadt zunehmend mit Lärm, Abfall und Schmutz belastet, andererseits ist eine erhöhte Gewaltbereitschaft und vorab am Abend und nachts eine Zunahme jugendtypischer Straftaten zu beobachten.

Auslöser für das unerwünschte Verhalten bildet oftmals der Konsum bzw. der Missbrauch von Alkohol oder illegaler Drogen. Es besteht ein direkter Zusammenhang zwischen übermässigem Alkoholkonsum und Vandalismus. Übermässiger Alkoholkonsum enthemmt und ist immer wieder Auslöser von Nachtruhestörungen, Gewalt und Vandalismus. Tiefere Gründe für das Fehlverhalten gibt es dabei kaum, aber mögliche Erklärungen: Langeweile, Alltagsfrust, Protest, Gruppendruck oder Unterhaltung sind in der Regel die Motive.<sup>34</sup>

Es macht deshalb durchaus Sinn, Jugendliche, namentlich schulpflichtige Kinder, spät in der Nacht von der Strasse fernzuhalten. Die Regierung hat in ihren Antworten auf die Vorstösse „Ausgangsregelung für Jugendliche“ und „Ausgangsregelung für Jugendliche unter 16 Jahren“ betont, dass es in erster Linie in der Verantwortung der Eltern bzw. Erziehungsberechtigten liege, mit ihren Kindern Ausgangsregelungen festzulegen und durchzusetzen. Eine Delegation dieser Aufgabe an den Gesetzgeber sei wenig zielführend und hinsichtlich Vollzug kaum praktikabel. Der Kantonsrat hat 2008 den Erlass einer gesetzlichen Ausgangsregelung für Jugendliche unter 16 Jahren deshalb deutlich abgelehnt.

Die intensivste Nutzung öffentlicher Räume während den Abend- und Nachtstunden geschieht wohl durch Jugendliche und junge Erwachsene. Insbesondere junge Männer frequentieren die öffentlichen Räume und tendieren dazu, mit ihrem dominanten Auftreten andere Nutzerinnen und Nutzer zu verängstigen oder zu verdrängen, selbst wenn sie dieses nicht einmal bezwecken. Einerseits werden Plätze der Innenstadt gemieden: In der jüngsten städtischen Bevölkerungsbefragung 2009 gaben 59 Prozent der Befragten an, bestimmte Orte aus Sicherheitsgründen bewusst zu meiden. Dies sind immerhin deutlich weniger als noch 2007 (67 %), aber doch etwa gleich viele wie 2005 (60 %).

---

<sup>33</sup> Kantonsrat Interpellation Nr. 51.09.54.

<sup>34</sup> Vgl. Antwort der Regierung vom 16. Mai 2006 auf die Interpellation 51.05.58 „Ausgangsregelung für Jugendliche“ mit Hinweisen auf Forschungsergebnisse.



Bei der Frage nach den derzeit grössten Probleme der Stadt St.Gallen nannten bei der aktuellen repräsentativen Bevölkerungsbefragung 72 der 1'001 befragten Personen „Jugendprobleme“. Mit 7,1 Prozent war dieser Themenkomplex auf Rang 6 der meistgenannte Probleme.<sup>35</sup> Noch im Jahr 2005 wurden bei der Bevölkerungsbefragung Probleme im Zusammenhang mit Jugendlichen nur selten genannt (Rang 19). Zwei Jahre später nahm die Problemwahrnehmung indessen signifikant zu und erreichte Rang 8. Es muss angenommen werden, dass diese Entwicklung auch in Zusammenhang mit dem oben beschriebenen veränderten Ausgehverhalten steht.

## 5.1 Alkoholkonsum

Unter Hinweis auf die steigende Zahl der Kinder und Jugendlichen unter 16 Jahren, welche infolge übermässigen Alkoholkonsums hospitalisiert werden mussten, hat das Stadtparlament das Postulat „Kinder und Jugendliche konsumieren Alkohol im Übermass – Wir brauchen eine ‚Alkoholpolitik‘“ 2007 erheblich erklärt und im Jahr 2008 vom Bericht Kenntnis genommen.<sup>36</sup> Bei der Postulatsbearbeitung lag der Fokus auf der Vernetzung der verschiedenen Akteure (insbesondere Schule, Medizin, Suchtfachstellen, Jugendarbeit, Stiftung Suchthilfe, Polizei, Elternvereine, Veranstalter und Alkoholverkaufsstellen) sowie der Erarbeitung und Umsetzung einer „Alkoholpolitik“.

Das inzwischen erarbeitete und publizierte städtische Alkoholkonzept enthält eine Auslegung der aktuellen gesellschaftlichen und rechtlichen Entwicklungen sowie eine Sammlung der bisherigen und neuen Interventionsstrategien gegen den Missbrauch von Alkohol durch Jugendliche und junge Erwachsene.<sup>37</sup> Es ergänzt den bewährten „St.Galler Weg“ für die Drogenpolitik und Suchtarbeit in der Stadt St.Gallen im Bereich legaler Rauschmittel. Auf der Basis der vier Säulen Prävention, Therapie, Schadensminderung und Repression wollen die beteiligten Akteure interdisziplinär vielfältige Anstrengungen zur Eindämmung des Alkoholmissbrauchs und zur Minderung der Folgen unternehmen. Es wurden konkrete Massnahmen in den Bereichen Verhältnis- und Verhaltensprävention entwickelt.<sup>38</sup> Es soll u.a.

---

<sup>35</sup> Vgl. Bevölkerungsbefragung Stadt St.Gallen 2009. Ergebnisbericht, S. 9.

<sup>36</sup> Vorlage Nr. 4374 vom 20. Mai 2008.

<sup>37</sup> <http://www.stiftung-suchthilfe.ch/downloads/Alkoholkonzept.pdf>.

<sup>38</sup> Dazu gehören koordinierte Interventionsschemata für die erweiterte Früherfassung von gefährdeten Jugendlichen und jungen Erwachsenen, aufsuchende Jugendarbeit und Interventionen im öffentlichen Raum, Testkäufe (Prüfung, ob Jugendschutzgesetzgebung eingehalten wird), Smartconnection (Präventionsprojekt, das Alkoholabstinenz oder nur massvollen Konsum belohnt), Commitment (Vermittlung von Werthaltungen, die im öffentlichen Raum Geltung beanspruchen), Runde Tische (Dialog



rasch geprüft werden, ob weitergehende rechtliche Massnahmen notwendig sind. So kennt beispielsweise die Stadt Chur sogenannte suchtmittelfreie Zonen. Das am 1. Juli 2008 in Kraft getretene Polizeigesetz der Stadt Chur<sup>39</sup> verbietet den Konsum von Alkohol, Nikotin sowie anderen Suchtmitteln auf Schulhaus- und Kindergartenarealen sowie auf Kinderspielflächen. In Freizeitanlagen sowie in öffentlichen Park- und Gartenanlagen kann der Churer Stadtrat ebenfalls suchtmittelfreie Zonen festlegen. Zwischen 00.30 Uhr und 07.00 Uhr ist der Konsum von alkoholischen Getränken auf öffentlichem Grund im Siedlungsgebiet verboten. Mit dieser Bestimmung soll der Alkoholkonsum von Jugendlichen unterbunden und „ein wesentlicher Beitrag zur Imagepflege der Alpenstadt Chur“ geleistet werden.<sup>40</sup>

## 5.2 Lärm

In den vergangenen Jahren gingen bei der Stadtpolizei jeweils knapp 1'000 Lärmklagen ein, vor allem wegen Musik- oder Personenlärm in der Innenstadt.<sup>41</sup> Dass hinsichtlich der Lärmsituation Handlungsbedarf besteht, bestätigen die Ergebnisse der Bevölkerungsbefragungen 2007 und 2009: Während die Lärmsituation für die Lebensbedingung jeweils als „wichtig“ beurteilt wird, erreicht dieses Kriterium hinsichtlich der Zufriedenheit lediglich ein „genügend bis gut“.

Bei der aktuellen Bevölkerungsbefragung wurde vertieft nach der Lebensqualität in den Quartieren unter Berücksichtigung der Nutzung des öffentlichen Raums gefragt. Ein wichtiger Aspekt ist dabei der Lärm. Hier zeigen die Befragungsergebnisse, dass sich die Bevölkerung, anders als durch Verkehrslärm im eigenen Quartier, durch Lärm, der sich aus öffentlichen Aktivitäten ergibt, weniger gestört fühlt. Insgesamt 90 bzw. 85 Prozent empfinden Lärm durch Discos, Restaurants und ähnliches bzw. Lärm durch Veranstaltungen als „kleines“ oder „gar kein Problem“. Bei der Problemwahrnehmung fällt indessen auf, dass die Bewohner/innen der Innenstadt den durch Restaurants und Veranstaltungen verursachten Lärm als weit problematischer einschätzen als den Verkehrslärm. Dies kann mit Blick auf die zahlreichen Lokale und Veranstaltungen in der Innenstadt nicht überraschen. Veranstaltungslärm wird von Innenstadt-Bewohner/innen als ein grosses (20 %), mittleres (21,9 %) oder

---

zwischen den verschiedenen Akteuren wird gefördert), Öffentlichkeitsarbeit zur Förderung der Eigenverantwortung der Jugendlichen.

<sup>39</sup> Art. 14 Polizeigesetz der Stadt Chur vom 24. Februar 2008 (RB 411).

<sup>40</sup> Flyer der Stadtpolizei Chur ([http://www.signal.ch/deutsch/ref\\_suchtmittelfreie\\_zone\\_09\\_d.pdf](http://www.signal.ch/deutsch/ref_suchtmittelfreie_zone_09_d.pdf)).

<sup>41</sup> Im Jahr 2006 wurden 926 Lärmklagen registriert, davon 440 wegen Musiklärm. 2007: 957 (489), 2008: 929 (508).



kleines (14,9 %) Problem wahrgenommen. Für 43,2 Prozent ist damit Veranstaltungslärm „gar kein Problem“. Ähnlich ist das Bild hinsichtlich der Beurteilung des Lärms, der durch Restaurants, Einrichtungen, Läden und Discos entsteht: Für 22 Prozent der Innenstadt-Bewohner/innen ist dieser Lärm ein grosses Problem, für 19,4 Prozent ein mittleres und für 17,4 Prozent ein kleines Problem.

Um das Ruhebedürfnis der Anwohner/innen<sup>42</sup> sicherzustellen, werden durch die Stadtpolizei in Zusammenarbeit mit dem Amt für Umwelt und Energie Schallpegel und der Einsatz entsprechender technischer Aufzeichnungsgeräte vorgegeben. Diese Massnahme hat sich bewährt, insbesondere am St.Galler Fest oder während der OLMA. Bei Lärmklagen oder wenn die Polizei Zweifel an der Einhaltung des Lärmniveaus hat, werden die Aufzeichnungen ausgewertet und bei festgestellten Zuwiderhandlungen die entsprechenden Massnahmen getroffen, etwa eine Anzeige beim Untersuchungsamt oder Verkürzung der Musikspielzeiten.

### 5.3 Littering<sup>43</sup>

Littering, das achtlose oder gezielte Wegwerfen oder Liegenlassen von Kleinabfällen wie beispielsweise Flaschen, Zeitungen, Flugblätter oder Zigarettenstummel, hat in den letzten Jahren in der gesamten Schweiz zugenommen.<sup>44</sup> Abfall im öffentlichen Raum beeinträchtigt die Lebensqualität, führt zu erheblichen Kosten und schadet dem Image der Stadt.

Eine Studie der Universität Basel zum Thema Littering kommt zum Schluss, dass Littering besonders oft dann geschieht, wenn die soziale Kontrolle fehlt, besonders nachts, unter Alkoholeinfluss oder bei Massenveranstaltungen.<sup>45</sup> Nach Angaben des Schweizerischen Städ-

---

<sup>42</sup> Einschlägig ist das Immissionsschutzreglement vom 21. September 2004 (sRS 751.1; abgekürzt ISR), das u.a. während der Nachtzeit (von 22.00 Uhr bis 07.00 Uhr) störenden Lärm verbietet (Art. 4 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 lit. c ISR). Gastwirtschaften im Freien dürfen während der Nachtzeit nur betrieben werden, wenn das Ruhebedürfnis der Anwohnerschaft sichergestellt werden kann. In begründeten Fällen können insbesondere für empfindliche Gassenzüge die Betriebszeiten eingeschränkt werden (Art. 6 ISR).

<sup>43</sup> Vgl. auch Interpellation „Littering – Abfalldéponie in der Stadt, wer schafft Abhilfe?“ vom 12. Juni 2007 (Vorlage Nr. 3336 vom 7. August 2007).

<sup>44</sup> Vgl. Interpellation „Littering“ Nr. 51.08.02 im Kantonsrat St.Gallen vom 18. Februar 2008 und die schriftliche Antwort der Regierung vom 20. Mai 2008.

<sup>45</sup> Litteringstudie, Teil II. Wahrnehmung und Massnahmen. Universität Basel, 2005, S. 21. [http://www.programm-mgu.ch/de/home/Lehre/lehrforschung/FilesPar/0/File/Litteringstudie.pdf?bcsi\\_scan\\_968978436F95F4C7=KqZh+xVsmHAJerCAh3rBdAEAAAD7MHgA&bcsi\\_scan\\_filename=Litteringstudie.pdf](http://www.programm-mgu.ch/de/home/Lehre/lehrforschung/FilesPar/0/File/Litteringstudie.pdf?bcsi_scan_968978436F95F4C7=KqZh+xVsmHAJerCAh3rBdAEAAAD7MHgA&bcsi_scan_filename=Litteringstudie.pdf).



teverbandes betragen die Litteringkosten durchschnittlich etwa 10 bis 20 Prozent der Gesamtausgaben für die Reinigung des öffentlichen Raumes. Der Littering- und damit der Kostenanteil schwanken stark. Auf dem Land liegt der Litteringanteil eher um 10 Prozent oder darunter. Dagegen weisen Zonen der Stadt einen höheren Litteringanteil auf. Vor allem in Party- und Unterhaltungszonen steigt der diesbezügliche Abfallanteil bis hin zu 70 Prozent.<sup>46</sup> Dies soll aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass gerade Jugendliche und junge Erwachsene dem öffentlichen Raum gegenüber eine hohe Wertschätzung empfinden (vgl. Kap. 4.1.1).

Ein aktueller Jugendlichenvorstoss<sup>47</sup> greift die Verschmutzung im öffentlichen Raum auf. Das Littering hat in der jüngeren Vergangenheit insbesondere in der Innenstadt, im Bahnhofgebiet, in öffentlichen Anlagen, aber auch an einzelnen Orten in den Quartieren deutlich zugenommen. Ursache dafür ist das geänderte Konsum- und Freizeitverhalten der Menschen, verbunden mit Bequemlichkeit, Individualismus und schwindender Rücksichtnahme: Kleinabfall wird achtlos und unreflektiert weggeworfen, selbst dann, wenn – wie im Gebiet des Bahnhofs – Abfalleimer in grosser Zahl zur Verfügung stehen.<sup>48</sup>

In der Beantwortung der Interpellation „Mehr Sauberkeit in der ganzen Stadt!“ hat der Stadtrat auf das in den letzten Jahren deutlich veränderte Konsum- und Freizeitverhalten der Bevölkerung hingewiesen.<sup>49</sup> Auf diese Entwicklung hat die Stadt mit der Anpassung bestehender Reinigungskonzepte und vor allem mit der Erhöhung der Reinigungsintensität reagiert, namentlich an den Wochenenden.<sup>50</sup> Die Samstags- und Sonntagsreinigungen haben sich bewährt. Im öffentlichen Raum wurde zudem das Entsorgungsangebot insbesondere durch die neuen Unterflurabfallkübel mit grossem Fassungsvermögen ausgebaut.

---

<sup>46</sup> Informationsschrift des Baudepartements des Kantons Basel-Stadt zum Thema Littering, S. 5. <http://www.bvd.bs.ch/littering.pdf>. Darin werden u.a. die Basler Littering-Gespräche skizziert (S. 6).

<sup>47</sup> Anfang Juli 2008 haben 15 Jugendliche gestützt auf das Partizipationsreglement ihr Anliegen zum Thema Abfallentsorgung eingebracht, das am 16. September 2008 von der Bildungskommission als Postulat eingereicht wurde (vgl. Vorlage Nr. 5109 vom 2. Dezember 2008).

<sup>48</sup> Dies wird durch die oben erwähnte Litteringstudie der Universität Basel bestätigt: Sämtliche beobachteten Litterer waren weniger als 10 m vom nächsten Abfallkübel entfernt.

<sup>49</sup> Vorlage Nr. 4245 vom 17. April 2008.

<sup>50</sup> Vgl. Vorlage Nr. 4245 vom 17. April 2008, S. 2 und S. 7.



## 5.4 Gewalt und Kriminalität

Mit zunehmender Grösse des Gemeinwesens nimmt dessen Kriminalitätsbelastung tendenziell zu.<sup>51</sup> Die höhere Kriminalitätsbelastung im urbanen Kontext ist Folge der grösseren Dichte von Akteuren mit gewalttätiger Disposition wie auch einer Konzentration von Situationen mit Gewaltpotenzial.<sup>52</sup> Diese Aussage ist aufgrund der städtischen Verhältnisse mit Zentrumswirkung, der eingeschränkten sozialen Kontrolle und den erhöhten Möglichkeiten zur Deliktsbegehung nachvollziehbar. In der Stadt St.Gallen hat sich die Kriminalitätsbelastung in den vergangenen Jahren – gegen den Trend im übrigen Kanton – erfreulicherweise verringert: Die durchschnittliche Kriminalitätsbelastung sank in den letzten Jahren von 103 Straftaten pro 1'000 Einwohner/innen im Jahre 2006 über 95 im Jahre 2007 auf noch 88 im Jahr 2008. Dennoch ist sie heute doppelt so hoch wie im ländlichen Umfeld. Die Kriminalitätsbelastung in den Landregionen lag 2008 mit 40 bis 49 Straftaten pro 1'000 Einwohner/innen auf dem Niveau der Vorjahre.<sup>53</sup>

Das Thema Jugendgewalt ist in der Stadt St.Gallen wie in anderen Städten manifest. Die Stadt hat in den vergangenen Jahren verschiedene Strategien, Präventionsmassnahmen und Instrumente für eine bessere Konfliktkultur und Konfliktbewältigung unter Jugendlichen entwickelt. Sie sind geeignet, Gewalt und Gewaltpotenziale in den Jugendszenen abzubauen, bestenfalls zu verhindern. Die Vielfältigkeit der Jugendszenen verlangt nach vielfältigen und koordinierten Massnahmen. So gesehen ist nicht ein bestimmtes Modell in der Lage, das Ziel einer umfassenden Gewaltprävention zu erreichen, sondern es ist die Vielfalt solcher Modelle. Es hat sich gezeigt, dass es keine Lösungen gibt, die auf Dauer wirksam sind. Vielmehr ist auf gesellschaftliche Entwicklungen immer wieder neu zu reagieren.

Die Ursachen und Hintergründe für die oben aufgeführten Entwicklungen sind komplex. Als mögliche Erklärung nennen Fachleute lebensgeschichtliche Wurzeln im Sinne von traumatisierenden Erfahrungen, in denen der Jugendliche selber Opfer war. Dazu kommen verunsichernde Faktoren, die mit dem Übergang von der Kindheit in die Adoleszenz zusammenhängen. Für die Bindungslosigkeit werden die Gesellschaft und zum Teil auch ihre Institutionen verantwortlich gemacht, die die Jugendlichen mit ihren Fragen allein und sie ihre Grenzen

---

<sup>51</sup> Vgl. Vorlage Nr. 4767 vom 15. Juni 2004, S. 15 f.

<sup>52</sup> Vgl. Manuel Eisner, Das Ende der zivilisierten Stadt? Die Auswirkungen von Modernisierung und urbaner Krise auf Gewaltdelinquenz, Frankfurt/Main, New York 1997, S. 14 ff.

<sup>53</sup> Kantonspolizei St.Gallen. PKS - Polizeiliche Kriminalstatistik 2008. Auszug aus dem Jahresbericht, S. 5; einsehbar unter:  
[http://www.kapo.sg.ch/gn/services.Par.0066.DownloadListPar.0001.File.tmp/Jahresbericht\\_PKS\\_SG\\_Medienorientierung.pdf](http://www.kapo.sg.ch/gn/services.Par.0066.DownloadListPar.0001.File.tmp/Jahresbericht_PKS_SG_Medienorientierung.pdf).



selber suchen lässt. Dabei sind es vor allem die folgenden vier Tendenzen in der aktuellen gesellschaftlichen Entwicklung, die Unsicherheit erzeugen: Fragmentierung und Individualisierung, das Verschwinden sinnstiftender Institutionen, die Entfremdung des Menschen von der Natur sowie der Wertezerfall.

## 5.5 Massnahmen gegen unerwünschtes Verhalten

Oft sind Forderungen nach griffigeren rechtlichen Grundlagen die Folge von Fehlentwicklungen. Der Erlass einer rechtlich verbindlichen „Hausordnung“ für den gesamten öffentlichen Raum bzw. die zahlreichen öffentlichen Räume ist indessen überaus schwierig. Zu unterschiedlich sind die örtlichen Verhältnisse. Die Städte bedienen sich deshalb zusehends der punktuellen Regulierung mittels Benutzungsordnungen.<sup>54</sup> Ein Beispiel hierfür ist das sogenannte Bahnhofreglement in Bern.<sup>55</sup> Darin wird die Benützung des städtischen Teils des Bahnhofs Bern geregelt. Das Reglement hat zum Zweck, die Sicherheit der Benutzerinnen und Benutzer des städtischen Teils des Bahnhofs und die Ordnung in diesem Bereich zu gewährleisten sowie die unterschiedlichen Interessen an dessen Nutzung zu koordinieren.<sup>56</sup> Untersagt und mit Busse bis zu CHF 2'000 bedroht sind u.a. das Betteln, das Rauchen in der Nichtraucherzone, ungebührliches Verhalten gegenüber anderen Benutzerinnen und Benutzern, lautes Abspielen von Tonträgern, Wegwerfen von Abfall, Mitführen frei laufender Hunde, Füttern von Tieren.<sup>57</sup> Die intensive Nutzung der öffentlichen Räume stellt nicht nur die Städte vor neue Herausforderungen. Während der Wintersaison sind insbesondere auch Ferienorte mit der „permanent überbordenden Partykultur“<sup>58</sup> konfrontiert. Die negativen Entwicklungen haben dazu geführt, dass in der jüngeren Vergangenheit mehrere gesetzliche

---

<sup>54</sup> Vgl. „Zivilisiertes Verhalten – eine schwammige Grösse. Wie Städte mit der Reglementierung des Verhaltens im öffentlichen Raum ringen“. NZZ vom 3. August 2007, S. 15.

<sup>55</sup> Reglement betreffend die Benützung des städtischen Teils des Bahnhofs Bern (Bahnhofreglement) vom 22. November 2007 (SSSB 732.21; abgekürzt BHR). Die Bürgerschaft der Stadt Bern hat dem Reglement an der Abstimmung vom 1. Juni 2008 mit 74,79 Prozent Ja- gegen 25,21 % Nein-Stimmen zugestimmt.

<sup>56</sup> Art. 1 Abs. 3 BHR.

<sup>57</sup> Art. 2 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 7 BHR.

<sup>58</sup> „Ferienorte ziehen Partybremse. Mit Repression dämpfen Gemeinden überbordende Festfreude in ihren Strassen.“ NZZ am Sonntag, 4. Januar 2009, S. 11. Arosa, Davos, Gstaad, Saanen, St. Moritz, Zermatt reagieren mit Polizeipräsenz, privaten Sicherheitsdiensten, Bussen und Kampagnen auf die zunehmenden Störungen der Nachtruhe. Seit 18. Dezember 2009 sind in Saas-Fee 13 Videokameras in Betrieb. Die Stimmberechtigten in Zermatt haben mit 1'075 Ja- gegen 433 Nein-Stimmen der Installation von Überwachungskameras beim Bahnhof zugestimmt.



Bestimmungen geschaffen wurden zur Verhinderung bzw. Sanktionierung von unangepasstem Verhalten.<sup>59</sup> Zu erwähnen ist insbesondere die in den Jahren 2006 bis 2008 kommunal und seit 2009 im kantonalen Polizeigesetz geregelte polizeiliche Wegweisungs- und Fernhaltebefugnis.

Aufgrund der Vielschichtigkeit des Themas, der komplexen Ursachen und unterschiedlichen Erscheinungsformen versteht es sich von selbst, dass die Bewältigung der aktuellen Situation eine Querschnittsaufgabe ist, die koordiniert angegangen werden muss. In der Stadt St.Gallen sind verschiedene Verwaltungsstellen und Institutionen eingebunden: Insbesondere das Jugendsekretariat, die Stadtpolizei, das Vormundschaftsamt sowie die Stiftung Suchthilfe, die unter anderem die Gassenküche betreibt. Zwischen Tiefbauamt und Jugendsekretariat besteht im Bereich der Anti-Littering-Botschafter eine Partnerschaft. Ein weiterer Akteur ist die Gemeinnützige und Hilfsgesellschaft der Stadt St.Gallen (GHG), die als Treffpunkt für Menschen am Rand der Gesellschaft den Katharinenhof betreibt. Als niederschwelliges Notschlaf- und Auffangangebot des Sozialamts dient das Haus zur Grünhalde (Unterkunft für Obdachlose – UfO).

Die Zusammenarbeit ist unter Wahrung des jeweiligen Auftrages konstruktiv. Durch die Schaffung der Jugendpolizei wurde die Partnerschaft noch intensiviert. Die unterschiedlichen Aufträge und Zielsetzungen sind klar, Überschneidungen bestehen nicht. Es findet ein regelmässiger Informationsaustausch statt, um die Probleme interdisziplinär angehen zu können und Lösungen zu finden. Gemeinsam wird die Situation beurteilt. Die beteiligten Stellen wissen, wann der Beizug eines anderen Akteurs sinnvoll ist. Institutionalisiert wurde die Zusammenarbeit durch das Commitment.

### **5.5.1 Werthaltung im öffentlichen Raum: Commitment**

Die Bevölkerungsbefragungen von 2005 und 2007 zeigten hinsichtlich Sauberkeit und Ordnung im öffentlichen Raum Handlungsbedarf auf. Gestützt darauf hat der Stadtrat an seiner Klausurtagung im Februar 2008 eine Problemanalyse vorgenommen. Dem sorgfältigen Umgang mit dem öffentlichen Raum soll im Interesse der Lebens- und Standortqualität mehr Beachtung zukommen. Trotz seiner wichtigen Funktion als Treffpunkt, Sozialraum für Freizeit, Raum für Verpflegung, Fortbewegung oder Arbeit besteht zum öffentlichen Raum kaum eine persönliche Bindung der einzelnen Bürgerin bzw. des einzelnen Bürgers. Verantwortungsgefühl und soziale Kontrolle sind eher gering. Dies begünstigt negative Folgeerschei-

---

<sup>59</sup> Insbesondere im Polizeigesetz, Polizeireglement, Übertretungsstrafgesetz, Abfallreglement und Immissionsschutzreglement.



nungen, die von Verunreinigungen, illegal entsorgten Abfällen, Lärmbelästigungen bis hin zu Vandalismus und kriminellem Verhalten reichen und in breiten Bevölkerungskreisen Unsicherheit, Ekel, Abscheu und Beklemmung hervorrufen.

Der Stadtrat will die Werthaltungen, die im öffentlichen Raum Gültigkeit haben, in Form eines Commitments bekanntgeben. Das Commitment soll positiv formuliert sein und auf die Attraktivität und Vorzüge unserer Stadt hinweisen. Gleichzeitig soll es dazu einladen, zu den öffentlichen Räumen als Begegnungs- und Freizeitorten Sorge zu tragen. Es soll generell mehr Respekt, Rücksichtnahme und Toleranz gegenüber Raum und Mitwelt einfordern und unerwünschte Verhaltensweisen wie Littering, andere Verunreinigungen, Rauschtrinken, Lärm sowie Gewalt gegen Personen und Sachen verurteilen. Diese Werthaltung wird sich voraussichtlich am Dokument „Grundhaltung und Verhaltensrichtlinien für die Nutzung des öffentlichen Raums in der Stadt St.Gallen“ orientieren.<sup>60</sup> Als Grundhaltung wurde darin u.a. definiert:

- Der öffentliche Raum gehört allen, die sich nicht rechtswidrig verhalten.
- Im öffentlichen Raum gibt es keine Orte, die von einzelnen Personen oder Gruppen exklusiv genutzt werden dürfen.
- Der öffentliche Raum muss ungestörtes soziales Leben ermöglichen.
- Die Nutzung des öffentlichen Raums erfordert gegenseitige Rücksichtnahme und Toleranz.

Die Gewährleistung der Qualität des öffentlichen Stadtraums ist eine interdisziplinäre Aufgabe, da verschiedene Massnahmen zur Förderung von Ordnung und Sauberkeit in enger Wechselwirkung zueinander stehen. Wichtig ist deshalb eine Vernetzung und Koordination zwischen den Verwaltungsstellen, die im Bereich des öffentlichen Raums mit Planung, Bereitstellung, Unterhalt, Reinigung der Infrastruktur sowie mit Präventions-, Kontroll- und Überwachungsaufgaben befasst sind. Vor diesem Hintergrund hat der Stadtrat ein strategisches Koordinationsgremium für die Sauberkeit und Ordnung im öffentlichen Raum eingesetzt.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> Zwischen der Stadtpolizei St.Gallen und der Stiftung Suchthilfe wurden Haltungen und Richtlinien erarbeitet mit dem Ziel, Konflikten im öffentlichen Raum vorzubeugen; vgl.:

[http://www.stadt.sg.ch/home/soziales\\_und\\_sicherheit/stadtpolizei/praevention/drogen\\_suchtmittel.Par.0004.DownloadListPar.0004.File.tmp/Verhalten\\_Suchthilfe\\_2006.pdf](http://www.stadt.sg.ch/home/soziales_und_sicherheit/stadtpolizei/praevention/drogen_suchtmittel.Par.0004.DownloadListPar.0004.File.tmp/Verhalten_Suchthilfe_2006.pdf).

<sup>61</sup> Diesem Gremium gehören die Direktionssekretäre DSSI, DSSP, DBP und DTB sowie der Kommandant der Stadtpolizei und der Leiter der Fachstelle Kommunikation an. An den Sitzungen nehmen zudem u.a. Vertreter der Stiftung Suchthilfe, des Jugendsekretariats und des Strasseninspektorats teil.



Wichtiges Anliegen ist aber, dass die Werthaltung nicht ausschliesslich von Stadtbehörden und Verwaltung, sondern von einer breiten Basis mitgetragen und sichtbar unterstützt wird. Angestrebt wird ein gemeinsamer Auftritt aller Akteure. Zu den privaten Partnern zählen beispielsweise u.a. die Inhaber oder Betreiber von Szenelokalen, Clubs und In-Bars. Bislang wurden unter der Leitung des Direktors Soziales und Sicherheit zwei Veranstaltungen mit Vertretern der Party- und Clubszene der Stadt durchgeführt, die eine positive Resonanz fanden. Zudem wurde eine Kampagne gegen Gewalt, Lärm und Littering realisiert, bei der Taschenaschenbecher verteilt wurden und ein eigens produzierter Trailer an die Fassade der Bank CA St.Gallen projiziert wurde. Die Resonanz dieser Aktionen erreichte nicht das gewünschte Ergebnis. Die Aktivitäten und die Kampagne werden unter Berücksichtigung der bislang gemachten Erfahrungen fortgesetzt und intensiviert.

### 5.5.2 Offene Jugendarbeit Zentrum (OJZ)<sup>62</sup>

Jugendliche nehmen heute vermehrt den öffentlichen Raum in Beschlag, treffen sich in Parks, auf Drei Weieren oder auf der Strasse, beispielsweise im Gebiet Marktplatz/Bohl und entwickeln Territorialverhalten. Ein erheblicher Teil stammt aus den umliegenden Gemeinden und Kantonen. Diese informellen Treffpunkte sind für die Jugendlichen von zentraler Bedeutung: Informationen werden ausgetauscht, Beziehungen geknüpft und gruppenspezifische Identitäten gebildet. Die damit verbundenen negativen Begleiterscheinungen wurden bereits oben erwähnt: Konsum von Rauschmitteln, Lärm, Vandalismus und Gewalt. Dieser Erscheinung wird mit der mobilen Jugendarbeit begegnet: Im Rahmen der aufsuchenden Jugendarbeit wird in persönlichen Gesprächen ein Vertrauensverhältnis aufgebaut, welches in Konfliktsituationen befähigen soll, präventiv bzw. vermittelnd einzugreifen. Nach einer erfolgreichen Pilotphase von 2006 bis 2008 hat das Stadtparlament die Jugendarbeit Zentrum mit mobiler Jugendarbeit und Jugendbeiz definitiv ins Angebot des Jugendsekretariates<sup>63</sup> aufgenommen.<sup>64</sup>

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Jugendarbeit sind ca. von März bis November an Freitag- und Samstagabenden in den Abend- und Nachtstunden unterwegs. Neben bereits bekannten informellen Treffpunkten entstehen immer wieder auch neue. Durch die regelmäs-

---

<sup>62</sup> Vgl. Vorlage Nr. 0975 vom 13. September 2005: Jugendarbeit im Zentrum.

<sup>63</sup> Das Jugendsekretariat ist eine Dienstleistungs- und Fachstelle für Jugendliche zwischen zirka 13 und 22 Jahren, die einen direkten Bezug (Wohnen, Schule, Arbeit, Freizeit) zur Stadt St.Gallen haben. Es steht auch deren Bezugspersonen oder weiteren interessierten Erwachsenen zur Verfügung. [http://www.stadt.sg.ch/home/schule\\_und\\_sport/jugendsekretariat.html](http://www.stadt.sg.ch/home/schule_und_sport/jugendsekretariat.html).

<sup>64</sup> Vorlage Nr. 4373 vom 20. Mai 2008.



sigen Kontakte erhalten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter jeweils rasch Informationen darüber und können die Orte in ihre Arbeit integrieren. Mit den Jugendlichen werden Themen wie Gewalt, Vandalismus, Alkohol- und Drogenkonsum besprochen. Obwohl die Jugendarbeiterinnen und -arbeiter nicht immer an jedem Ort und die Jugendtreffpunkte nicht während 24 Stunden geöffnet sein können, ist der Ansatz der aufsuchenden Jugendarbeit erfolgversprechend. Durch die Nähe zur Jugendszene erkennen die Jugendarbeiterinnen und Jugendarbeiter schwelende Auseinandersetzungen und Konflikte früh. Vermittelnde Gespräche mit den Parteien bewirken oft, dass Konflikte beigelegt werden können oder mindestens nicht in gewalttätige Auseinandersetzungen ausarten. Viele Jugendliche werden durch verschiedene Angebote und Massnahmen ermutigt und unterstützt, sich in grösstmöglicher Eigeninitiative für die Verbesserung ihres Freizeitangebotes, ihres Lebensumfeldes sowie für die Realisierung ihrer Ideen einzusetzen. In Gesprächen über ihre persönliche Situation wird bei den Jugendlichen u.a. das Verständnis für die Anliegen anderer Nutzer und Nutzerinnen der Innenstadt geweckt.

Die mobile Jugendarbeit steht auch im Kontakt mit Clubs, Anwohner/innen und Einkaufsgeschäften. Die Zusammenarbeit mit der Stadtpolizei ist konstruktiv: Diese Kontakte stellen sicher, dass der Einsatz von Stadtpolizei und Jugendarbeit Zentrum koordiniert erfolgt, da die Situation in der Innenstadt direkt vor Ort besprochen und jeweils vereinbart werden kann, welche der beiden Institutionen sinnvollerweise interveniert oder ob ein gemeinsames Vorgehen angezeigt ist.

Als stationäres Element der Jugendarbeit im Zentrum ist die Jugendbeiz in der alten Talhof-Turnhalle erfolgreich. Angesprochen werden primär Jugendliche im Alter zwischen zirka 16 und 22 Jahren. Mit dem Betrieb der Jugendbeiz sind u.a. sozialpädagogische, animatorische und präventive Zielsetzungen verknüpft. Darüber hinaus ist die Jugendbeiz ein Ort, wo Gruppen eigene Veranstaltungen organisieren können. Die Mitglieder der Betriebsgruppe bestimmen über Angebote und Programm mit und arbeiten während den Öffnungszeiten an der Bar. Die Koordination und Führung liegt bei den Mitarbeiter/innen der Jugendarbeit Zentrum. Mit dem Beizenbetrieb konnte ein wichtiges Ziel erreicht werden. So steht Jugendlichen im Zentrum ein Ort zur Verfügung, an dem sie sich am Freitag- und Samstagabend ohne Konsumationszwang treffen können.

### **5.5.3 Präventionskonzept der Stadtpolizei St.Gallen**

Im Zentrum der Jugendprävention der Stadtpolizei steht das Präventionskonzept KAPA: Kontakt, Aufklärung, Präsenz, Anzeigen. Die Stadtpolizei sucht im Rahmen der Präventionsarbeit mit Jugendlichen einen engen Kontakt. Mit den Jugendlichen wird über verschiedene Kanäle



kommuniziert: im persönlichen Kontakt, mit SMS, Email oder brieflich. Bei diesen Kontakten wird immer auch Aufklärungsarbeit geleistet. Die Stadtpolizei macht die Jugendlichen auf die Problematiken aufmerksam und bespricht mit ihnen mögliche Massnahmen, die von den Jugendlichen wenn möglich selber realisiert werden können. Daneben werden zu diversen Themen wie Diebstahl, Vandalismus, Sprayereien, Drogenkonsum, Gewalt unter Jugendlichen oder Rassismus Vorträge an Schulen gehalten. Mit gezielter Präsenz, dem dritten Element des Konzeptes, sollen Jugendliche davon abgehalten werden, Straftaten zu begehen. Falls dies trotzdem nicht verhindert werden kann und die Täterin oder der Täter ausfindig gemacht werden kann, kommt es zur Anzeige. Auch in diesem Fall, das heisst während dem Strafverfahren, sind Gespräche (Eltern, Polizei und Schule) im Hinblick auf eine wirksame Lösung unabdingbar. Das Jugendpräventionskonzept wird von allen Beamtinnen und Beamten der Stadtpolizei getragen und bewusst angewendet. Eine zentrale Rolle kommt dabei den Jugendpolizist/innen zu.

#### 5.5.4 Jugendpolizei (Jupo)<sup>65</sup>

Der Umgang mit Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die oft nicht aus der Stadt stammen, ist für die Stadtpolizei in den letzten Jahren anspruchsvoller und zeitintensiver geworden. Aus diesem Grund wurde im Jahr 2008 eine spezialisierte Einheit gebildet. Seit 1. Januar 2010 umfasst die Jugendpolizei drei Polizisten und eine Polizistin. Für die polizeiliche Schwergewichtsbildung im Jugendbereich vorausgesetzt ist eine entsprechenden Befähigung und Professionalisierung. Diese Polizeibeamten verfügen über einige Jahre Berufserfahrung im alltäglichen Polizeidienst. Am Schweizerischen Polizeiinstitut in Neuenburg wurden sie speziell für diese Aufgabe ausgebildet. Sie erfüllen denselben polizeilichen Grundauftrag wie das gesamte Polizeikorps, haben sich aber auf die Jugendarbeit spezialisiert. Wichtig ist zudem die intensive Vernetzung insbesondere mit dem Jugendsekretariat, der Fachstelle für aufsuchende Sozialarbeit (FASA) der Stiftung Suchthilfe und dem Vormundschaftsamt. Die Polizeikräfte verkehren in den einschlägigen Kreisen und kennen die verschiedenen Szeneteilnehmer und deren Rolle. Diese umgekehrt kennen die Polizeikräfte. Die Jugendpolizist/innen wirken an den Treffpunkten durch ihre Präsenz, setzen Grenzen, identifizieren problematische Jugendliche und erstatten Anzeige bei Verstössen. Sie begleiten Polizeipatrouillen im Einsatz, pflegen Kontakte zu Fachstellen der Jugendarbeit, zu Lehrpersonen und Eltern, halten Vorträge, führen polizeiliche Lageberichte und beraten Polizeiführung und Einsatzleiter.

---

<sup>65</sup> [www.juposg.ch](http://www.juposg.ch).



Die Jugendpolizei ist Ansprechpartner für Kinder, Jugendliche und Heranwachsende sowie für Eltern, Lehrerinnen und Lehrer sowie für Institutionen und Amtsstellen. Bei Streitigkeiten unter Jugendlichen vermittelt sie oder schlichtet Differenzen mit Anwohner/innen. Die Jugendpolizei fördert das gegenseitige Verständnis für Anliegen oder Bedürfnisse und strebt ein konfliktarmes Zusammenleben aller Altersstufen an. Das Vertrauensverhältnis zwischen den Jugendlichen und der Polizei wird durch faires und konsequentes Auftreten gestärkt. Die Jugendpolizist/innen sind regelmässig an den Treffpunkten von Jugendlichen in der St.Galler Innenstadt und in den Wohnquartieren anzutreffen. Die Einführung spezialisierter Jugendpolizistinnen und -polizisten bei der Stadtpolizei hat sich bewährt. Die Tätigkeit der Jugendpolizei ergänzt jene der Sozialarbeiterinnen und -arbeiter der mobilen Jugendarbeit. Die bisherigen Erfahrungen deuten auf eine hohe Akzeptanz der Jugendpolizei bei den Jugendlichen hin.

## **6 Durchführung von Veranstaltungen im öffentlichen Raum**

Die Nutzung des öffentlichen Raums durch Veranstaltungen unterschiedlichster Art ist Teil eines urbanen Angebots und trägt zum Image einer abwechslungsreichen, attraktiven Stadt bei. Der öffentliche Raum ist ein wichtiger Faktor für das Standortmarketing. Verschiedene Städte haben vor diesem Hintergrund begonnen, Management-Instrumente zur Bewirtschaftung der Veranstaltungen im öffentlichen Raum, der sogenannten „Bespielung“, zu entwickeln. Nach einer einleitenden Darstellung der heutigen Situation in St.Gallen und der vorgesehenen Weiterentwicklung werden nachfolgend die Ansätze der Städte Basel, Luzern und Zürich sowie der Gemeinde Appenzell kurz dargestellt.

### **6.1 Bewilligungspraxis der Stadtpolizei**

Die Bewilligungspraxis der Stadtpolizei wird immer wieder kritisch hinterfragt, und dies durchaus widersprüchlich. Teilweise wird kritisiert, es würden zu viele Veranstaltungen bewilligt, was zu einer „Festivalisierung“ der Stadt führe, andere argwöhnen eine bewusste Verhinderungspolitik der Vollzugsbehörde.<sup>66</sup>

Die über den schlichten Gemeingebrauch hinausgehende Benützung des öffentlichen Grundes bedarf einer polizeilichen Bewilligung. Das Bewilligungserfordernis für den gesteigerten Gemeingebrauch gilt grundsätzlich für sämtliche Arten von Veranstaltungen. Die Bewilligung

---

<sup>66</sup> Vgl. Vorlage Nr. 3601 vom 5. August 2003: Einfache Anfrage „Kriterien für die Bewilligungen von Anlässen auf öffentlichem Grund“.



wird erteilt, wenn keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen. Bei der Beurteilung hat die Vollzugsbehörde eine Abwägung der verschiedenen tangierten Interessen vorzunehmen. Die Gesuche werden hinsichtlich der Auswirkungen auf die Anwohnerschaft, die Öffentlichkeit, die Sicherheit und den Verkehr geprüft. Je nach Grösse, Austragungsort und voraussichtlichen Auswirkungen werden vorgängig Stellungnahmen betroffener Amtsstellen und Quartiervereine eingeholt. Werden die Auswirkungen der Veranstaltung schliesslich als nicht allgemeinverträglich beurteilt, macht die Stadtpolizei entsprechende Auflagen oder verweigert die Bewilligung. Der Entscheid muss auf sachlich vertretbaren Kriterien beruhen und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit wahren und kann von den Betroffenen im Rechtsmittelverfahren weitergezogen werden. Die Bewilligung zum gesteigerten Gemeingebrauch hat den Zweck, zwischen möglichen Nutzungsarten zu priorisieren und verschiedene Nutzungsabsichten zu koordinieren. Die Bewilligung dient der präventiven Verhinderung von Konflikten in der Raumnutzung.

Die auf öffentlichem Grund durchgeführten Anlässe haben in den letzten Jahren spürbar zugenommen. Dabei ist die Sachbearbeitung für Veranstaltungen auf öffentlichem Grund, insbesondere die Koordination der Interessen der verschiedenen Anspruchsgruppen (Veranstalter, Anwohner, Geschäftsinhaber, Gassengesellschaften, Behörden etc.), anspruchsvoller und aufwändiger geworden.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Grossanlässe	25	23	17	30	22	25	30	29	31
gemeinnützige, kulturelle und politische Organisationen	373	391	412	463	578	527	572	556	497
Strassenkünstler	452	487	453	428	547	305	299	308	298
Strassencafé, Verkaufsstände usw.	338	324	306	282	352	303	310	342	319

Kehrseite einer vermehrten, unterschiedlichen Nutzung des öffentlichen Raums und eines veränderten Ausgehverhaltens ist eine Zunahme des Nutzungsdrucks und der Zielkonflikte zwischen Veranstaltungen auf öffentlichem Grund und dem Ruhebedürfnis der Anwohnerinnen und Anwohner. Während in der Innen- und Altstadt zahlreiche Merkmale einer Übernutzung auftreten, sind eher peripher gelegene Aktionsplätze nur wenig belegt und könnten eine Belebung vertragen. Ein umsichtiges Management des öffentlichen Raums, das abwägt zwischen dem Bedürfnis nach urbaner Betriebsamkeit auf der einen Seite und dem Anspruch auf Ruhe und Sicherheit auf der anderen Seite, ist deshalb eine wichtige Aufgabe von Politik und Verwaltung. Gebrauchsregulierung und Nutzbarkeit des öffentlichen Raums müssen immer wieder definiert und neu festgelegt werden.



Anlässe im öffentlichen Raum, wie etwa der Weihnachtsmarkt, das St.Gallerfest, die St.Galler Festspiele oder „New Orleans meets St.Gallen“ prägen das Image, die Repräsentation sowie die Identität einer Stadt mit und müssen als Teil des Stadtmarketings angesehen werden. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass qualitative Aspekte von solchen Anlässen von grosser Bedeutung sind, etwa hinsichtlich Lärm- und Abfallbelastung oder dem Toilettenangebot.

Die Stadtpolizei ist für Veranstaltungen im öffentlichen Raum erste Anlaufstelle. Sie koordiniert die weiteren Schritte und stellt gegebenenfalls die nötigen Kontakte mit anderen Dienststellen her. Je nach Art des Anlasses braucht es verschiedenste Dienstleistungen der Stadt (Abfallentsorgung, Signalisation, Sicherheit, Strom und Wasser etc.). Im Rahmen der tiefgreifenden Reorganisation der Stadtpolizei „stapo `07“ wurde per 1. Januar 2008 der Bereich Bewilligungen der Stadtpolizei geschaffen. Dieser Bereich umfasst u.a. die ehemalige Gewerbepolizei und ist zuständig für die umfassende Beratung von Veranstalterinnen und Veranstaltern, die Prüfung von Gesuchen und die Erteilung von Bewilligungen zur Benutzung des öffentlichen Grundes über den Gemeingebrauch hinaus. Ein wesentlicher Aspekt im Rahmen des Reorganisationsprojektes „stapo `07“ war die Vereinfachung von Prozessen. Das Verfahren zum Erhalt einer Bewilligung wurde deshalb möglichst einfach und benutzerfreundlich gestaltet. Auf der Website<sup>67</sup> sind zahlreiche Formulare und Merkblätter hinterlegt. Darüber hinaus werden derzeit Online-Formulare vorbereitet, die in naher Zukunft zur Verfügung stehen werden. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bereichs Bewilligungen sind sowohl per Email als auch telefonisch erreichbar und beraten die Gesuchstellenden persönlich am Schalter.

Veranstalterinnen und Veranstalter erhalten die Bewilligung zur Nutzung des öffentlichen Grundes in der Regel unkompliziert, rasch und kostengünstig. Den jeweiligen Rahmenbedingungen wird durch geeignete Auflagen und Bedingungen angemessen Rechnung getragen. Die Arbeit im Bereich Bewilligungen steht unter dem Motto „Wir machen es möglich“. Nur wenn überwiegende öffentliche oder private Interessen der Erteilung einer Bewilligung entgegenstehen, muss ein Gesuch abgelehnt werden, was umgekehrt bedeutet, dass es andernfalls zu bewilligen ist. Dem Bereich Bewilligungen kommt bei der Beurteilung von (lärmintensiven) Veranstaltungen auf öffentlichem Grund ein erheblicher Ermessensspielraum zu. Dies führt zwar insgesamt zu einem überzeugenden Ergebnis. Durch die Schaffung von Beurteilungshilfen und -kriterien soll der unabdingbare Ermessensspielraum noch breiter

---

<sup>67</sup> Einsehbar unter:

[http://www.stadt.sg.ch/home/soziales\\_und\\_sicherheit/stadtpolizei/bewilligungen0/bewilligungen.html](http://www.stadt.sg.ch/home/soziales_und_sicherheit/stadtpolizei/bewilligungen0/bewilligungen.html)



und stärker legitimiert werden.<sup>68</sup> In diesem Kontext können neben den konkreten örtlichen und zeitlichen Voraussetzungen u.a. Kriterien wie volkswirtschaftliche Wertschöpfung, Imagebildung und touristische Ausstrahlung beurteilt werden.

Aus heutiger Sicht drängt sich keine grundsätzliche Änderung des Bewilligungssystems auf, d.h. ein Wechsel der Zuständigkeit vom Bereich Bewilligungen der Stadtpolizei zu einer anderen Dienststelle. Einerseits ist die Erteilung bzw. Nichterteilung einer Bewilligung eine hoheitliche Aufgabe, die durch Erlass einer anfechtbaren Verfügung geleistet wird. Andererseits sind gerade bei grösseren Veranstaltungen regelmässig sicherheits- und verkehrspolizeiliche Aspekte von grosser Bedeutung. Bereits heute ist die Vernetzung mit anderen Dienststellen sehr eng und erfolgreich.

### **6.1.1 Internetgestütztes Bewilligungsverfahren**

Eine wesentliche Zielsetzung des Postulats „Richtlinien für die Bewilligungspraxis im öffentlichen Raum – Damit die Stadt ohne finanziellen Aufwand an Kultur gewinnt“ ist es, das Bewilligungsverfahren zu vereinfachen, d.h. benutzerfreundlicher und transparenter zu gestalten. Der Stadtrat ist der Überzeugung, dass die Leistungen der Stadtpolizei/Bereich Bewilligungen zweckmässig und kundenorientiert erbracht werden. Weiter verbessert werden soll indessen die Transparenz des Bewilligungsverfahrens. Dies soll insbesondere mittels Implementierung einer webbasierten Lösung erfolgen.

Mit der vorgesehenen Informationsplattform können sich potentielle Veranstalter, Anwohnerinnen und Anwohner sowie Besucherinnen und Besucher über den aktuellen Stand der Platzbelegungen, die Beschaffenheit und Infrastruktur der verschiedenen Veranstaltungsorte sowie über die wichtigsten Eckdaten der Bewilligungsgesuche informieren. Dadurch wird die Gesuchstellung zusätzlich unterstützt. Die verschiedenen Anspruchsgruppen (Anwohnerinnen und Anwohner, Veranstalter, Behörden usw.) werden so die Möglichkeit erhalten, sich über die Web-Site der Stadtpolizei zu informieren, wann und wo welche Veranstaltungen geplant sind. Registriert werden auch Belegungen der öffentlichen Räume durch Baustellen. Letztlich soll die eigentliche Gesuchsbearbeitung und Bewilligungserteilung auf diesem System in teilweise automatisierten Schritten erfolgen können. Durch die Schaffung einer interaktiven Lösung werden auch administrative Prozesse vereinfacht. Für die Realisie-

---

<sup>68</sup> Einzelne Städte haben „Allmend-Reglemente“ erlassen, beispielsweise Zürich oder Basel (<http://www.kantonsblatt.ch/artikel/2009/058/200905804001.html>). Die Bewilligungspraxis der Stadtpolizei wurde durch den Bundesgerichtsentscheid vom 28. September 2009 hinsichtlich des Bewilligungserfordernisses für das Sammeln von Unterschriften auf öffentlichem Grund geklärt (Bundesgerichtsentscheid 1C\_434/2008).



rung dieses Projekts, das sich an den Lösungen der Städte Basel und Luzern orientiert, wurden in der Laufenden Rechnung 2010 CHF 80'000 eingestellt. Projektstart war der 1. Januar 2010.

### **6.1.2 Überprüfung der Organisation**

Die derzeitige Aufbauorganisation wird im Jahr 2010 überprüft: neben dem in Kap. 3.3 beschriebenen „Steuerungsausschuss öffentlicher Raum“ sind zahlreiche weitere ständige interdisziplinäre Arbeitsgruppen mit (Teil-)Fragen des öffentlichen Raums befasst. Im Rahmen der organisatorischen Überprüfung wird u.a. auch die Gewährleistung von überzeugenden Nutzungskriterien im öffentlichen Raum angestrebt: Es wird normativ und für die Vollzugsbehörde wegleitend zu klären sein, wo im Stadtraum welche Art von Veranstaltungen in welcher Häufigkeit durchgeführt werden sollen. Anhaltspunkte dazu gibt die Organisation von Basel-Stadt.

## **6.2 Beispiele anderer Städte**

### **6.2.1 Basel-Stadt: Bespielungspläne**

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt hat mit der departementsübergreifenden Kommission für Veranstaltungen auf öffentlichem Grund (KVöG) und mit der Einführung von Bespielungsplänen und Belegungsregeln für die städtischen Veranstaltungsorte Instrumente geschaffen, die es erlauben, den Zielkonflikt zwischen „Event-Stadt“ und „Wohn-Stadt“ zu entschärfen.<sup>69</sup> Um eine bessere Koordination zu erzielen, wird der öffentliche Raum mit einem internetgestützten Instrument bewirtschaftet. Dieses dynamische System hat den Vorteil, dass eine für die amtsübergreifende Kommunikation notwendige interaktive Vernetzung gleichzeitig auch von der Öffentlichkeit (Veranstalter, Besucherinnen und Besucher, Anwohnerschaft) genutzt werden kann. Insbesondere sollen verwaltungsintern die Koordination und das Controlling sichergestellt werden.

Pro Veranstaltungsort im öffentlichen Raum wird ein detaillierter Bespielungsplan erarbeitet. Dieser informiert die Öffentlichkeit und Nutzungsinteressierte über Standortqualitäten, Reservationen sowie Spiel- und Ruhezeiten. Dadurch will die Verwaltung Transparenz und Planungssicherheit erhöhen und Nutzungskonflikte entschärfen. Gleichzeitig lassen sich die Bespielungspläne dazu verwenden, Veranstalter über mögliche Veranstaltungsorte zu infor-

---

<sup>69</sup> Vgl. <http://www.allmend.bs.ch/belegungen.htm>; <http://www.allmend.bs.ch/dienstleistungen.htm>.



mieren und kompetent zu beraten. Mit diesem dynamischen Bewirtschaftungssystem ist das aktuelle Angebot an städtischen Veranstaltungsorten im öffentlichen Raum jederzeit online abrufbar. Gleichzeitig können Bewilligungsgesuche elektronisch eingereicht werden. Im Sinne einer anwohner- und veranstaltungsfreundlichen Dispositionsplanung erhalten die wichtigsten öffentlichen Veranstaltungsorte (Plätze und Anlagen) individuelle Belegungspläne und transparente Kriterien.

Bespielungspläne existieren für zehn Plätze/Strassenzüge (Barfüsserplatz, Claraplatz, Erlenmatt, Westquaistrasse, Kasernenareal, Marktplatz, Münsterplatz, Oberer Rheinweg, Schützenmattpark, Unterer Rheinweg). Dabei handelt es sich entweder um die am dichtesten belegten oder kritischsten Orte. Für jeden der Plätze existiert ein eigener Bespielungsplan. Dieser setzt sich zusammen aus:

- Beschreibung des Platzes (Lage, Beschaffenheit/Grösse/Zonierung, Verkehrerschliessung, bisherige Nutzungen, Infrastruktur, Auflagen);
- Situationsplan;
- Bespielungsregeln (Anzahl Veranstaltungstage, Anzahl dieser Anlässe mit besonders lärmintensiven Auswirkungen („Events“), ausgesprochene Musikanlässe, wie bass- und rhythmusbetonte Live-Konzerte und Discos resp. Anlässe mit einem hohen Animationsanteil, wie z.B. das „Beach-Volleyball-Turnier“ (herkömmliche Festanlässe gelten nicht als Events), wie viele davon in den Monaten Mai bis Oktober stattfinden dürfen, wie viele Wochenenden hintereinander belegt werden dürfen und wie viele freie Wochenende vorangehen bzw. folgen müssen);
- Belegungsplan (Datum mit Status reserviert bzw. bewilligt);
- Kontingente (Kontingent insgesamt/davon beansprucht sortiert nach Kategorien (Lautsprecher bis max. 22 Uhr, 24 Uhr, 02 Uhr).

### 6.2.2 Stadt Luzern: Eventpolitik

Der Stadtrat von Luzern hat am 9. April 2008 sein Konzept Eventpolitik vorgelegt. Darin führt er aus, dass Veranstaltungen für das Image der Stadt wichtig seien und die Bevölkerung Veranstaltungen mehrheitlich positiv gegenüber stehe. Dennoch gebe es zunehmend Widerstand gegen Events im öffentlichen Raum bzw. deren Emissionen/Auswirkungen. U.a. sollen mit dem Konzept die Eventpolitik geregelt und die Kundenfreundlichkeit für Veranstalter erhöht werden. Dem Stadtrat von Luzern „ist es ein Anliegen, dass die in Luzern durchgeführten Anlässe von guter Qualität sind. Zwei Instrumente sollen das künftig sicherstellen:

- Die Bewertung von Veranstaltungen nach verschiedenen Kriterien und damit verbunden der Entscheid über städtische Leistungen/Beiträge. Die wichtigsten Kriterien sind mikro- und makroökonomische Aspekte, Image und Ausstrahlung, Umwelt und Verkehr, öffentlicher Zugang zum Event und Förderung des gesellschaftlichen und kulturellen Lebens sowie Verfügbarkeit von Raum, Zeit und Ressourcen.



- Einheitliche Standards für die Durchführung von Veranstaltungen. Sie werden erlassen für die Themen Sicherheit und Verkehr, Beschallung, Verpflegung und Verkaufsstände, Reinigung und Entsorgung, Nutzung der Anlagen, Kommunikation sowie temporäre Bauten.<sup>70</sup>

Für die Eventpolitik der Stadt Luzern gilt folgendes Leitbild:

- 1) Die Stadt Luzern bekennt sich zu Events mit besonderer Ausstrahlung als Bestandteil ihres Images sowie ihres gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens.
- 2) Die Stadt Luzern stellt mit angemessenen Massnahmen sicher, dass das Gleichgewicht zwischen den Interessen von Veranstaltenden, Bevölkerung sowie Handel und Gewerbe sichergestellt ist.
- 3) Wenn dieses Gleichgewicht unerreichbar scheint, wird dem Event keine Bewilligung erteilt.
- 4) Die Stadt Luzern überlässt die Organisation von Events privaten Veranstaltenden.
- 5) Events werden nach einheitlichen Kriterien beurteilt. Die wichtigsten Kriterien sind mikro- und makroökonomische Aspekte, Image und Ausstrahlung, Umwelt und Verkehr, öffentlicher Zugang zum Event und Förderung des gesellschaftlichen und kulturellen Lebens sowie Verfügbarkeit von Raum, Zeit und Ressourcen.
- 6) Die Stadt fördert gut beurteilte Events durch städtische Dienstleistungen und/oder finanzielle Beiträge.
- 7) Die städtischen Dienstleistungen und Beiträge werden transparent dargestellt und kommuniziert.
- 8) In der Stadt Luzern gelten einheitliche Standards zu den Themen Sicherheit und Verkehr, Beschallung, Verpflegung und Verkaufsstände, Reinigung und Entsorgung, Nutzung der Anlagen, Kommunikation sowie temporäre Bauten.
- 9) Die Stadt Luzern verhält sich Veranstaltenden gegenüber kundenfreundlich und erleichtert diesen mit gezielten Massnahmen (einheitliches Bewilligungsverfahren, Stelle für Eventkoordination) die Organisation.

---

<sup>70</sup> Konzept Eventpolitik Stadt Luzern. Bericht an den Grossen Stadtrat von Luzern. Stadtrat Luzern, 9. April 2008, S. 3.



### 6.2.3 Zürich: Veranstaltungs- und Quartierverträglichkeitsstrategie / Büro für Veranstaltungen<sup>71 72</sup>

Seit 2001 beurteilt im Auftrag des Stadtrats ein Konsultativorgan, bestehend aus Kadermitarbeitenden aller involvierten Departemente, zweimal jährlich die Gesuche für grössere Veranstaltungen und gibt zu Händen des Stadtrats Empfehlungen über Durchführung, Verschiebung oder Einschränkungen ab. Zwei Bevölkerungsbefragungen zur Akzeptanz von Grossveranstaltungen im Jahr 2004 machten u.a. deutlich, dass die Belastung für verschiedene Gebiete, insbesondere für die Seequartiere, an eine Grenze stossen, die nicht überschritten werden darf. Eine weitere Zunahme von Veranstaltungen in diesen Gebieten würde von der Bevölkerung wohl kaum mehr akzeptiert.

Vision und Schwerpunkte: „Die Attraktivität von Zürich als lebendige, lebensfrohe und aufgeschlossene Metropole wird mit vielfältigen Veranstaltungen gefördert. Dazu kooperiert die Stadt mit den Veranstaltenden, den Betroffenen und den Agglomerationsgemeinden“.

Schwerpunkte der Veranstaltungsstrategie sind a) die Qualität von Veranstaltungen, für die spezielle Beurteilungskriterien entwickelt werden sollen, und b) die Veranstaltungsorte: In Zusammenarbeit mit den Agglomerationsgemeinden und benachbarten Städten wird eine Zusammenarbeit bei den Standorten für Veranstaltungen angestrebt, die nicht zu einer weiteren Belastung der Innenstadt von Zürich führt und von der der Wirtschaftsraum Zürich profitiert. Gleichzeitig wird eine Verlagerung von Veranstaltungen in andere Quartiere (insbesondere Entwicklungsquartiere) angestrebt. Zudem sucht die Stadt nach einem attraktiven Platz ausserhalb der Innenstadt, auf dem Grossveranstaltungen durchgeführt werden können, ohne die Anwohner/innen übermässig zu belasten. Die Rahmenbedingungen für Veranstaltende sollen wo immer möglich optimiert werden. Auch in die Standortpromotion sollen die Veranstaltungen verstärkt einbezogen werden.

---

<sup>71</sup> Rechtsgrundlagen bilden u.a. die Vorschriften über die vorübergehende Benützung des öffentlichen Grundes zu Sonderzwecken (AS 551.210; abgekürzt VBöGS), die Allgemeine Polizeiverordnung (AS 551.110; abgekürzt APV), das kantonale Gastgewerbegesetz (LS 935.11; abgekürzt GGG), das kantonale Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetz (LS 822.4; abgekürzt RLG), die Lärmschutzverordnung (AS 713.410) sowie die Veranstaltungsrichtlinien (Stadtratsbeschluss vom 16. Mai 2007; AS 551.280).

<sup>72</sup> [http://www.stadt-zuerich.ch/pd/de/index/stadtpolizei\\_zuerich/bewilligungen\\_informationen/planung.html](http://www.stadt-zuerich.ch/pd/de/index/stadtpolizei_zuerich/bewilligungen_informationen/planung.html).



#### 6.2.4 Dorf Appenzell

Der Bezirksrat Appenzell hat im Jahr 2007 die „Richtlinie für lärmbelastete Freiluftveranstaltungen im Dorf Appenzell“ erlassen.<sup>73</sup> Die Richtlinie wird vom Bezirksrat Appenzell im Grundsatz als Entscheidungshilfe angewendet bei der Bewilligung von lärmbelastenden Veranstaltungen, welche im Freien auf öffentlichen und privaten Plätzen stattfinden und einer öffentlich-rechtlichen Bewilligung (z.B. gemäss Strassengesetz, Gastgewerbegesetz etc.) bedürfen. Sie regelt speziell Anzahl und Dauer von lärmbelastenden Freiluftveranstaltungen an bestimmten Orten und Plätzen.

Die Richtlinie soll gewährleisten, dass die Nachbarschaft von Freiluftveranstaltungen nicht übermässig und einseitig durch Lärmimmissionen, Verkehrsbehinderungen, Publikumsverkehr und weitere, damit verbundene Umtriebe belastet wird. Die Freiluftveranstaltungen werden ihrem Belastungsgrad für die Nachbarschaft entsprechend in die Kategorien Grossanlässe, mittlere Anlässe und Kleinanlässe aufgeteilt, welche in der Regel folgende Merkmale aufweisen: Lärmbelastung durch Musik oder durch andere Schallquellen, Verkehrs- und Publikumsaufkommen, Einschränkungen in der Verkehrsführung/Signalisation, Belegung von Plätzen oder ganzen Strassenzügen. Ergänzend zu den polizeilichen Auflagen hinsichtlich Schliessungszeiten, Lautstärkeregelung, Regelung der Auf- und Abbauarbeiten etc. wird bei allen Bewilligungsgesuchen die Belastung der Nachbarschaft durch vorherige Veranstaltungen überprüft.

Die Ablehnung eines Veranstaltungsortes wegen zu häufiger Belastung der Anwohner/innen durch immissionsstarke oder auf andere Art belastende Veranstaltungen ist möglich. Im Grundsatz werden pro Platz und Jahr maximal zwei Grossanlässe oder drei mittlere Anlässe bewilligt. Bei Kleinanlässen gelten in der Regel keine Einschränkungen, sofern keine störenden Immissionen entstehen.

## 7 Schlussbemerkungen

Die Beantwortung der drei Postulate hat einmal mehr die hohe Komplexität aufgezeigt, welche einer geeigneten Bewilligungspraxis und der Koordination für die Nutzung der öffentlichen Räume zugrunde liegt. Ebenso haben die Arbeiten gezeigt, wie widersprüchlich die verschiedenen Interessen sind, die auf engem städtischen Raum zusammen prallen und die alle – aus der Optik ihrer Vertreterinnen und Vertreter – gerechtfertigt sind. Sie allerdings

---

<sup>73</sup> Einsehbar unter:

<http://www.appenzell.org/pages/upimg/Richtlinie%20Freiluftveranstaltungen%20mit%20Platzliste.pdf>.



unter einen Hut zu bringen, ist schwierig. Vor diesem Problem steht nicht nur die Stadt St.Gallen. Das hat sich in der Zusammenarbeit mit Fachleuten sowie mit Vertreterinnen und Vertretern anderer Städte gezeigt. Auch sie haben keine Patentrezepte; dennoch ist der Austausch gewinnbringend, weil beim gegenseitigen Hinsehen immer wieder Optimierungspotenzial geortet wird.

Der Stadtrat ist sich bewusst, dass es grosse Anstrengungen zur Schaffung einer transparenten, allgemeinverträglichen Nutzung des öffentlichen Raumes erfordert. Er hat im Rahmen der Postulatsbeantwortung verschiedene Massnahmen, die zum Teil bereits umgesetzt werden, teilweise noch realisiert werden müssen, aufgezeigt. Es gilt dabei, nach Möglichkeit vorausschauend zu agieren und wo nötig flexibel zu reagieren, denn die Realitäten in der modernen Gesellschaft ändern täglich.

Der Stadtpräsident:  
Scheitlin

Der Stadtschreiber:  
Linke

Beilagen:

- Postulat Richtlinien für die Bewilligungspraxis im öffentlichen Raum – Damit die Stadt ohne finanziellen Aufwand an Kultur gewinnt vom 26. September 2006
- Postulat Nutzung des öffentlichen Aussenraumes vom 12. Juni 2007
- Postulat Ausgehverhalten bis in alle Nacht – ein Albtraum vom 19. Februar 2008

