



Richtplanung

## Situationsanalyse

Siedlung

Landschaft

Verkehr

S

L

V



# Inhalt

---

## 3 Vorbemerkungen

## 5 Siedlung

- 5 St.Gallen als Zentrum der Ostschweiz
- 5 Bevölkerung/Wohnen
- 7 Wirtschaft
- 8 Siedlungsgebiet
- 10 Siedlungsstruktur
- 11 Öffentlicher Raum
- 12 Bodenpolitik und öffentliche Bauten

## 15 Landschaft

- 15 Landschaft und Lebensräume
- 16 Siedlungsgebiet
- 17 Öffentliche Freiräume und Naherholungsgebiete
- 18 Private Grünflächen und Versiegelung

## 21 Verkehr

- 21 Öffentlicher Verkehr – Strasse
- 23 Öffentlicher Verkehr – Schiene
- 23 Langsamverkehr per Rad
- 24 Langsamverkehr zu Fuss
- 24 Motorisierter Individualverkehr

## 26 Beilagen



# Vorbemerkungen

---

## *Richtplanung*

Die Richtplanung im heutigen Verständnis soll die Grundlagen für die konkreten Sachpläne – z. B. den Zonenplan – aufbereiten und dafür

- Stärken und Schwächen analysieren
- Zielsetzungen, aber auch Zielkonflikte darstellen
- Optionen und Szenarien für denkbare Entwicklungen ausarbeiten
- politische Entscheide ermöglichen
- die zur Umsetzung der angestrebten Ziele erforderlichen Festlegungen treffen.

## *Situationsanalyse*

Die Ausarbeitung der Richtplanung ist eine komplexe Aufgabe in verschiedenen Teilschritten. Im ersten Schritt ist eine Situationsanalyse für die drei Teilbereiche Siedlung, Landschaft und Verkehr mit den jeweiligen Stärken und Schwächen ausgearbeitet worden. In dieser Situationsanalyse werden die für die weiteren Arbeiten wichtigsten Themen umschrieben, bewertet und im Hinblick auf den jeweiligen Handlungsbedarf untersucht.

Das vorliegende Arbeitspapier und die beigefügten, umfassenden Plangrundlagen enthalten die Ergebnisse der durchgeführten Situationsanalyse der Fachleute der Verwaltung unter teilweisem Beizug von externen Experten. Die Ausführungen im Textteil geben eine Übersicht über die wesentlichen Themen, die Pläne enthalten eine Vielzahl von Detailinformationen zu den Bereichen Siedlung, Landschaft und Verkehr.

Die Situationsanalyse in diesem Grundlagenpapier wurde in den Jahren 2003 / 2004 erarbeitet und damals vom Stadtrat, von der Baukommission sowie der Begleitkommission diskutiert. Für die nun anstehende Beratung im Stadtparlament wurden die Daten und die wesentlichen Grundlagen dieser Analyse auf den jetzigen Zeitpunkt März 2006 aktualisiert.

## *Grundzüge*

Auf der Basis der vorliegenden Situationsanalyse und einer nochmaligen Gesamtbeurteilung wurden in einem zweiten Schritt die «Grundzüge der räumlichen Entwicklung» mit Positionierungen, Zielsetzungen und Strategien für die kommende Richtplanarbeit erarbeitet. Der Stadtrat legt dieses Grundlagenpapier ebenfalls dem Stadtparlament vor.



## St.Gallen als Zentrum der Ostschweiz

### *Zentrumsstärken*

Mit einer ständigen Wohnbevölkerung von 69'909 Personen ist St.Gallen per Ende 2005 die siebtgrösste Stadt in der Schweiz. Im Jahr 2001 (Betriebszählung 2001) gingen in St.Gallen 59'564 Personen einer Beschäftigung nach. Dank der grossen Zahl und einem breiten Mix an Produktions- und Dienstleistungsunternehmen, der renommierten Bildungseinrichtungen und der vielfältigen Kultur-, Veranstaltungs- und Freizeitangebote übt die Stadt als Regionalzentrum in verschiedenen Bereichen eine überregionale und auch internationale Anziehungskraft aus. Deshalb und auch im Hinblick auf die Globalisierung und Liberalisierung der Märkte wird sich die Stadt noch vermehrt den Herausforderungen des internationalen Standortwettbewerbes stellen müssen.

### *Zentrumsschwächen*

Daneben sieht sich unsere Stadt mit den klassischen Problemen einer Kernstadt konfrontiert: Die Bevölkerung der Stadt und der umliegenden Gemeinden entwickelt sich ökonomisch und sozial in unterschiedliche Richtungen, indem das durchschnittliche Steueraufkommen wegziehender Haushalte höher liegt als jenes der zuziehenden. Im Zuge dieser Entwicklung besteht die Gefahr einer sozialen und demografischen Entmischung der Stadtquartiere, so zum Beispiel bezüglich dem Alter der Einwohnerinnen und Einwohner, ihrer Nationalität und Herkunft, ihrer wirtschaftlichen Situation usw.

### *Aktuelle Vorhaben*

Die Beilage S1 gibt einen Überblick über verschiedene aktuelle Projekte, die für die Stadtentwicklung von Bedeutung sind. Aus diesem Plan sind ebenfalls die grösseren Baulandreserven ersichtlich.

## Bevölkerung / Wohnen

### *Bevölkerung*

St.Gallen hat heute gleich viele Einwohnerinnen und Einwohner wie zur Zeit der Textilhochblüte anfangs der 20er-Jahre des letzten Jahrhunderts. Nach einer baulichen Boomphase in den 60er-Jahren wurde im Jahr 1971 mit 79'063 Personen die höchste Bevölkerungszahl registriert. Seit Beginn der 80er-Jahre ist die Einwohnerzahl mit etwa 70'000 praktisch stabil.

Mit der Ausdehnung der Siedlungsfläche hat sich die Bevölkerungsdichte der drei Stadtkreise stark verändert. Während 1920 über 37'000 Menschen (54 %) im Kreis Zentrum wohnten, ist diese Zahl im Jahr 2004 auf 21'934 Personen (31 %) gesunken.



Trotz einer starken Bautätigkeit im Osten und Westen der Stadt hat sich die Bevölkerungszahl in den vergangenen zweieinhalb Jahrzehnten in diesen Stadtkreisen kaum verändert:

	1980	2004
Bevölkerung Kreis Ost	26'409	26'447
Bevölkerung Kreis West	20'062	21'047

#### *Wohnungsbau*

Mit der Erstellung von durchschnittlich 275 Wohnungen pro Jahr ist der Wohnungsbestand zwischen 1980 und 2005 deutlich angestiegen:

	1980	1990	2000	2005
Wohnungsbestand	33'640	37'109	39'373	40'519

Die Wohnungsproduktion war in den 80er-Jahren mit 347 Einheiten pro Jahr markant höher als im darauf folgenden Jahrzehnt mit jährlich 226 Wohnungen. Von Anfang 2001 bis Ende 2005 wurden in St.Gallen 1146 Wohnungen erstellt. Davon waren 197 Einfamilienhäuser.

Nachdem der Leerwohnungsbestand 1991 mit 0,09 % einen ausserordentlich tiefen Stand erreicht hatte, ist er bis 1998 auf 1,87 % angestiegen. Danach ist die Leerstandsquote bis Ende 2001 auf 0,91 % gesunken. Zum Jahresende 2005 standen in St.Gallen 438 Wohnungen (1,08 %) leer. Knapp zwei Drittel davon sind Kleinwohnungen mit einem bis drei Zimmern, und nur 39 leere Wohnungen haben 5 und mehr Zimmer. Das Angebot an für Familien geeigneten und preiswerten Wohnungen ist somit als sehr knapp zu bezeichnen.

#### *Wohnflächen*

Dass trotz einer markanten Zunahme der Wohnungszahl kein Bevölkerungswachstum eingetreten ist, findet seine Erklärung in verschiedenen gesellschaftlichen und ökonomischen Entwicklungen. Vor fünfzig Jahren genügte eine Drei- oder Vierzimmerwohnung für eine vierköpfige Familie, heute benötigt jedes Kind ein eigenes Zimmer, zudem soll ein Büro und ein Haushalts- oder Gästezimmer zur Verfügung stehen. Jugendliche ziehen früher aus dem Elternhaus aus, da sie sich bereits während oder kurz nach der Ausbildung eine eigene Wohnung leisten können. Die gestiegene Lebenserwartung und verbesserte medizinische Versorgung haben dazu geführt, dass ältere Menschen länger in ihrer Wohnung, die für ihre Bedürfnisse oft zu gross ist, bleiben können. Zu einem steigenden Wohnflächenverbrauch führen auch stei-



gende Scheidungsraten und die zunehmende Anzahl Alleinerziehender oder Einperson-Haushalte. Aufgrund dieser Veränderungen ist die durchschnittliche Wohnungsbelegung von 2,13 im Jahre 1980 auf heute 1,77 Personen pro Wohnung zurückgegangen.

## Wirtschaft

### Arbeitsplätze

Im Jahr 2001 hatten 59'564 Personen ihren Arbeitsplatz in der Stadt. Das Beschäftigungsvolumen ist zwischen 1991 und 2001 jährlich um durchschnittlich 0,3% zurückgegangen. Nach einer relativ markanten Abnahme von 1991 bis 1998 wurden anschliessend bis ins Jahr 2001 wieder knapp 2000 Vollzeitstellen geschaffen.

Hier die Zahlen im Einzelnen (Vollzeitäquivalente):

	1991	1995	1998	2001
Total	50'775	47'768	47'197	49'178
Sektor 2	14'981	12'690	11'876	10'751
Sektor 3	35'794	35'078	35'320	38'426

Im Vergleich mit den zehn grössten Schweizer Städten hat St.Gallen den geringsten prozentualen Verlust an Arbeitsplätzen zu verzeichnen.

Wie in der übrigen Schweiz zeigt sich auch in St.Gallen eine starke Abnahme im gewerblich-industriellen Sektor verbunden mit einer gleichzeitigen Arbeitsplatzzunahme im Dienstleistungssektor. Innerhalb des dritten Sektors sind die grössten Zunahmen erwartungsgemäss bei Banken/Versicherungen (1991: 4388, 2001: 5248), Informatik/Unternehmensberatung (1991: 4694, 2001: 6897) sowie bei der öffentlichen Verwaltung (1991: 4845, 2001: 6193) festzustellen.

Der überwiegende Teil der in der Stadt angesiedelten Betriebe beschäftigt weniger als 10 Vollzeitstellen, es sind dies 4019 Betriebe. Lediglich 157 Betriebe weisen 50 oder mehr Vollzeitäquivalente auf, davon gelten 20 Unternehmen statistisch als Grossbetriebe (250 oder mehr Vollzeitäquivalente). Die 157 Mittel- und Grossbetriebe vereinigen allerdings fast die Hälfte des Beschäftigungsvolumens der Stadt auf sich.

### *Einkaufszentren / Freizeitzentren*

Publikumsintensive Einkaufs- und Freizeiteinrichtungen führen zu problematischen Entwicklungen, wie die Verstärkung der Zersiedelung, die Zunahme des Individualverkehrs oder die Gefährdung der Attraktivität der Innenstädte und Quartierzentren. Der Strukturwandel im Detailhandel lässt sich unter anderem durch folgende Kennwerte charakterisieren:

- 1970 gab es im Lebensmitteldetailhandel 2,3-mal so viele Verkaufsstellen wie 1995
- Im Durchschnitt war 1970 eine Verkaufsstelle 4,3-mal kleiner als 1995.

Bei Freizeitanlagen ist eine ähnliche Entwicklung festzustellen. Der Trend zu kommerziellen Grossanlagen zeigt sich im Raum St.Gallen an Projekten wie dem vor einigen Jahren realisierten Cinédome oder der in Bau befindlichen «AFG Arena St.Gallen» mit einem grossen Freizeitteil.

Den erwünschten wirtschaftlichen Impulsen von Grossanlagen stehen vielfältige Belastungen gegenüber, die mit Zielen und Grundsätzen der Raumplanung kollidieren. Deshalb verlangt der neue kantonale Richtplan von den Regionen und Gemeinden eine Standortplanung für grössere Einkaufs- und Freizeitzentren. Die Regionalplanungsgruppen haben mögliche Standorte für «grundversorgungs- und zentrenrelevante Nutzungen» festzulegen (sogenannte Eignungsgebiete G). Zu diesen Nutzungen gehören vor allem der Verkauf von Gütern des täglichen Bedarfs oder mit einer wöchentlichen bis monatlichen Nachfrage (Lebensmittel, Bekleidung, Haushalt, Apotheken usw.). Nutzungen hingegen, die für die Attraktivität eines Zentrums wenig massgebend sind, aber doch in grösseren Verkaufsmärkten angeboten werden (vor allem grosse, sperrige Güter wie Bau- und Handwerkerartikel, Möbel, Gartenartikel, Fahrzeuge) sind in den «Eignungsgebieten K» zulässig. Diese liegen laut kantonalem Richtplan u.a. in St.Gallen West und Ost. Die genauen Standorte sind im Richtplan der Stadt festzulegen.

## **Siedlungsgebiet**

### *Grundlagen*

Im August 2000 hat der Grosse Gemeinderat die Revision der Bauordnung und die Teilrevision des Zonenplanes beschlossen. Mit der Inkraftsetzung eines Grossteils der Zonenplanänderungen per 1. Dezember 2001 (vgl. Beilage S2: Rechtsgültiger Zonenplan) sind die Entwicklungsperspektiven für das Baugebiet bis etwa ins Jahr 2015 abgesteckt worden.

Da das Siedlungsgebiet der Stadt St.Gallen in weiten Gebieten an die von der Landschaft und der Topografie gesetzten Grenzen stösst, lag diesem Revisionsverfahren die Strategie der inneren Verdichtung zu Grunde. Im Rahmen der Zonenplanung sind an der Peripherie keine grossflächigen Siedlungserweiterungen, sondern einzelne massvolle Baugebietsergänzungen vorgenommen worden. Insgesamt wurde eine Fläche von etwa 32 ha vom übrigen Gemeindegebiet in die Bauzone umgezont, wovon ca. 5.5 ha ehemalige Bahnareale betreffen.

In der neuen Bauordnung werden Verdichtungsmöglichkeiten unter anderem durch die Herabsetzung von Grenzabständen, die Abschaffung der Bauklasse für Ein- und Zweifamilienhäuser, den Verzicht auf einen Mehrlängenzuschlag oder weitergehende Möglichkeiten zur Schaffung von Wohnräumen in Dach- und Sockelgeschossen geschaffen.

#### *Reserven*

Die folgende Tabelle zeigt für die privat nutzbaren Bauzonen die Gesamtfläche sowie die Reserven (unüberbaute Fläche) nach Zonenarten (Stand Januar 2006).

Zonenart	Gesamtfläche (in ha)	Unüberbaut (in ha)	Reserve (in %)
Wohnzone	600	74	12
Wohn-Gewerbezone	186	14	8
Kernzone	39	0.3	0.7
Gewerbe-Industriezone	138	24	17
Industriezone	54	9	17

Die Inkraftsetzung des revidierten Zonenplanes 2001 führte zu Wohnbaukapazitäten (ohne Nachverdichtung bereits überbauter Parzellen) für 4000 bis 5000 Wohnungen; aktuell beträgt die Reserve etwa 3000 bis 4000 neue Wohnungen. Die Reserven für Gewerbe und Industrie entsprechen heute – ohne die wirtschaftlichen Nutzungsmöglichkeiten in den Wohn-Gewerbe- und Kernzonen – rund 17% der Gesamtflächen. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass diese Flächenkapazitäten eine rein theoretische Grössenordnung darstellen und dass bei einzelnen Nutzungsarten die Nachfrage grösser als das Angebot auf dem Immobilienmarkt sein kann.

#### *Verdichtung*

Die im Rahmen der Zonenplanrevision postulierte Strategie der inneren Verdichtung bezweckt gemäss den Grundsätzen des Raumplanungsgesetzes unter anderem einen haushälterischen Umgang mit dem Boden, die Schonung der Landschaft und die Erhaltung von Erholungsräumen. Wie oben dargestellt, sind für die nächsten 15 Jahre genügend Baulandkapazitäten bereit gestellt worden.

In jüngster Zeit zeigten sich allerdings bei verschiedenen Projekten gewisse Grenzen von Verdichtungsmassnahmen. Z.B. dokumentieren die beiden negativen Volksentscheide über die Zonenplanänderungen Vogelherd und Burgstrasse den Widerstand breiter Bevölkerungskreise gegen Verdichtungsprojekte, welche eine Beeinträchtigung von Freiräumen zur Folge gehabt hätten. Bei Neubauprojekten ist vermehrt festzustellen, dass Anwohnerinnen und Anwohner das Einspracherecht stärker wahrnehmen. Neben freiräumlichen und städtebaulichen Qualitätseinbussen durch Verdichtungsmassnahmen manifestieren sich zunehmend auch Probleme der verkehrlichen Erschliessung, indem z.B. die vorhandene Strasseninfrastruktur den zusätzlichen Verkehr nicht aufnehmen kann.

### **Siedlungsstruktur**

#### *Quartierzentren / Altstadt*

Die Entwicklungsspuren von St.Gallen sind mit der Altstadt, den historisch gewachsenen Quartier- und Dorfkernen sowie den neuzeitlichen Industrie- und Einkaufsgebieten an der Peripherie heute zu einem grossen Teil noch sichtbar. Die Altstadt übt zusammen mit den angrenzenden Innenstadtbereichen eine starke zentralörtliche Funktion aus. Sowohl für Kulturinteressierte und Touristen als auch für Einkaufende ist ein sehr attraktives Angebot an Einrichtungen vorhanden.

Die Quartierzentren erfüllen ihre Funktion als Einkaufs- und Begegnungsort in sehr unterschiedlicher Weise. Einzelne Quartierkerne verfügen mit einem breiten Dienstleistungs- und Einkaufsangebot über eine gute Versorgungsqualität, in anderen Stadtteilen findet man gerade noch ein kleines Lebensmittelgeschäft. Die Verkehrsbelastung auf den Hauptverkehrsachsen beeinträchtigt in verschiedenen Quartierzentren die Aufenthalts- und Begegnungsqualität im öffentlichen Raum.

Das veränderte Einkaufs- und Freizeitverhalten der Bevölkerung stellt die Stadtstruktur mit Altstadt und Quartierzentren zunehmend in Frage. Einkaufserlebnis und Kinobesuch finden am Stadtrand statt. Vor diesem Hintergrund sind Massnahmen zur Attraktivitätssteigerung von Altstadt und Quartierzentren zu entwickeln. Von zentraler Bedeutung für die Akzeptanz und Motivation zur Realisierung solcher Massnahmen sind die Mitwirkungsmöglichkeiten für die Betroffenen. Positive Erfahrungen hinsichtlich Partizipationsverfahren konnten im Rahmen der Altstadttrunde, den Zukunftswerkstätten in den Quartieren Lachen und Heiligkreuz sowie in den Projekten «Strassen zum Leben» Zürcher Strasse bzw. Lämmli brunnenstrasse gewonnen werden.

## Öffentlicher Raum

Der öffentliche Raum ist ein wesentliches Element der Stadtstruktur und soll den verschiedensten Nutzungsbedürfnissen gerecht werden. Sowohl in der Innenstadt als auch bei neuen Siedlungen am Stadtrand ist die Gestaltung der öffentlichen Aussenräume ein wichtiger, Identität stiftender Faktor. In Bezug auf ihre stadträumlichen Qualitäten können verschiedene öffentliche Strassenräume und Plätze nicht befriedigen.

### *Gestaltung*

Der Gestaltung des öffentlichen Raumes ist in den letzten Jahren auch ausserhalb der dafür zuständigen Fachgremien immer mehr Aufmerksamkeit gewidmet worden. Für verschiedene Bereiche in der Stadt wurden Verfahren durchgeführt, die neben einer funktionalen Optimierung auch eine Aufwertung aus gestalterischer Sicht zum Ziel hatten, z.B.:

- Zürcher Strasse, Abschnitt Lachen-Vonwil
- Lämmliisbrunnenstrasse
- Unterer Brühl im Rahmen der Erweiterung der Parkgarage.

Im Weiteren befinden sich einige grössere Projekte in Planung:

- Bahnhofplatz, Optimierung der verkehrlichen und gestalterischen Situation
- Bahnhof Nordwest in Zusammenhang mit der Projektierung der Fachhochschule
- Marktplatz, Bohl und Blumenmarkt
- Südliche und nördliche Altstadt.



## **Bodenpolitik und öffentliche Bauten**

### *Bodenpolitik*

Die Stadt ist auch durch ihr Eigentum an Grundstücken und Liegenschaften auf Stadtgebiet Teilnehmerin und Mitgestalterin der Stadtentwicklung und Stadtentwicklungsplanung. Die Stadt kann mit ihrem Bodenbesitz punktuell und entsprechend den Zielsetzungen Einfluss nehmen. Dabei ist eine intensive Zusammenarbeit mit den weiteren öffentlichen Grundeigentümern (Ortsbürgergemeinden, Kanton), den Eigentümerinnen und Eigentümern mit ideellen Zielsetzungen (öffentliche Institutionen, Genossenschaften), aber auch den privaten Beteiligten in vielen Fällen für eine optimale Problemlösung möglich. Voraussetzung dafür ist allerdings ein ausreichender Bestand an Grundeigentum der Stadt an den wesentlichen Standorten.

### *Bauten*

Wichtig ist die vorsorgliche Sicherung von Liegenschaften (Gebäude oder Grundstücke) für allfälligen, späteren Eigenbedarf für Schulbauten, Sportanlagen, Freizeit- und Erholungsanlagen, Kulturbauten oder andere öffentliche Einrichtungen. Diese Infrastrukturen der Stadt gehören zu den «weichen Faktoren» bei der Wohnortwahl oder bei der Standortwahl eines Unternehmens. Neuere Untersuchungen zeigen, dass diese städtischen Angebote eine gewichtige Rolle spielen und gegenüber dem oft genannten steuerlichen Faktor nicht unterschätzt werden dürfen.

Eine Beurteilung der öffentlichen Infrastruktur kann in knappster Form wie folgt zusammengefasst werden: Im Bereich Schulen hat die Stadt zweifelsohne eine starke Stellung. Bei den Volksschulen, den Berufsschulen, den Fachhochschulen wie auch der Universität ist in den letzten Jahren erheblich investiert worden, zahlreiche Projekte für Erneuerungen, Ausbauten und Erweiterungen stehen bevor. Grossprojekte für den Sport sind erstellt, in Bau oder in Planung, Freizeitanlagen auch für Trendsportarten wurden und werden dem rasch ändernden Bedarf angepasst. Im kulturellen Bereich sind nach Rückschlägen neue Initiativen im Gange. Für die Richtplanung wesentlich ist die Beurteilung des künftigen Flächenbedarfes und der Standorte der öffentlichen Infrastruktur.

### *Grünräume*

Nicht nur Grundstücke in einer Bauzone sind von Bedeutung für die Stadtentwicklung, zur Boden- und Siedlungspolitik gehört auch die Freihaltung von wichtigen Räumen im Stadtgebiet als Erholungs-, Freizeit- oder Naturanlagen. Solche Gebiete werden in die Grünzone eingeteilt und von wirtschaftlichen Ertragsüberlegungen befreit. Dazu gehören zum Beispiel die Dreiweiher, die Kreuzbleiche, der Kinderfestplatz oder das Breitfeld.







## Landschaft und Lebensräume

### *Landschaft*

Die spezielle Lage der Stadt St.Gallen innerhalb der Landschaft hebt St.Gallen von anderen Städten ab. Sie trägt wesentlich dazu bei, dass St.Gallen als eine Stadt mit einer hohen Lebensqualität erfahren wird. Die Landschaft liegt «vor der Haustür». Als Produktions-, Erholungs-, Lebens- und Naturraum muss die Landschaft vielen Ansprüchen genügen. Sie steht so unter einem konstanten Druck. Sie ist auch ein wesentlicher, mit zu berücksichtigender Faktor bei der Konzeption des Siedlungsgebietes. Dass es dabei zu Konflikten kommt, ist unvermeidbar. Mit dem Instrument der Richtplanung sind diese Konflikte aufzudecken und im Rahmen einer umfassenden Interessensabwägung zu lösen bzw. zu entscheiden.

Der Begriff «Landschaft» deckt grundsätzlich den gesamten Landschaftsraum ab. Innerhalb bzw. ausserhalb der überbauten Gebiete besteht aber eine jeweils unterschiedliche Schwerpunktsetzung und dementsprechend eine andere Terminologie: Innerhalb der Siedlung wird eher von den Nutzungen Wohnen, Arbeiten usw. ausgegangen, Aspekte der Natur werden ergänzend berücksichtigt. Es wird deshalb von Freiraumplanung gesprochen. Ausserhalb der Siedlung liegt das Schwergewicht eher auf Natur und Landschaft (im engeren Sinne). Hier spricht man von Naturschutz- und Landschaftsplanung.

### *Lebensräume*

Verschiedenartige Landschaften prägen den Lebensraum und das Erscheinungsbild des St.Galler Stadtgebietes:

- besiedeltes Haupttal mit begleitenden Höhenzügen
- bewaldete, tief eingeschnittene Tobel
- drei Flüsse, viele Bäche und künstlich angelegte Weiher
- grünes, landwirtschaftlich geprägtes, kuppenreiches Bergland mit Gewässern und Wäldern.

Diese Landschaften sind mit unterschiedlicher Gewichtung Lebens-, Wirtschafts-, Kultur-, Natur- und Erholungsraum zugleich.

Die Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet, die Sicherung der Landwirtschaftsflächen, der naturnahen Gebiete und Objekte und der Grünzonen sowie der Schutz ausgewählter Landschaften mit Landschaftsschutzgebieten und Schutzverordnungen ist eine der wichtigen Aufgaben der städtischen Planung und deren rechtlicher



Umsetzung. Die verschiedenen, differenzierten Massnahmen haben sich insgesamt bewährt. Die planerischen Instrumente konnten die ökologische und ästhetische Verarmung der Landschaften und den Artenschwund abschwächen, aber keineswegs entscheidend entschärfen. Zudem haben sich in den letzten Jahr(zehnt)en Dringlichkeiten und Wissen um Naturzusammenhänge verändert. Auch die Kulturlandpflege und die Waldbewirtschaftung stehen vor neuen Aufgaben.

#### *Entwicklung*

Neben dem ergänzenden Schutz von besonders wertvollen Teilen oder dem Integrieren zusätzlicher Aspekte müssen deshalb vermehrt auch die Aufgaben der gezielten Landschaftsentwicklung in Angriff genommen werden. Dazu zählen zum Beispiel:

- die grossräumigere und die feinmaschige Lebensraumvernetzung
- die landschaftliche Aufwertung und Entwicklung der gesamten Landschaft, besonders ausserhalb, aber auch innerhalb der Siedlungsgebiete.

Dabei ist die Chance einer gemeinsamen Bearbeitung von Landschaftsentwicklungskonzepten (LEK) und Vernetzungsprojekten (VEP) mit den Betroffenen und Bewirtschaftern zu nutzen.

### **Siedlungsgebiet**

#### *Ausdehnung*

Die Gliederung des St.Galler Siedlungsraumes ist im Wesentlichen durch die Topographie bestimmt. Sie prägt die Qualität der Stadtbilder und begrenzt die Ausweitung der Baugebiete im Talraum und an den Hängen sowie über die tentakelartigen Stadterweiterungen nach Süden (Riethüsli, St.Georgen, Notkersegg). Weitere Ausdehnungen der Bauzonen gehen grundsätzlich zu Lasten der Landschaft. Aus Sicht der Landschaft und in Berücksichtigung der besonderen landschaftlichen Qualitäten der Stadt St.Gallen stösst die Siedlungsentwicklung an Grenzen. Zu diesen Qualitäten zählt die Freihaltung der von der Stadt aus erlebbaren unbebauten Hanglagen unterhalb der bewaldeten Höhenzüge und Kuppen (wie Menzlen, Bernegg, Dreilinden, Birnbäumen, Hagenbuchwald, Heiden, Rosenbüchel, Solitüde, Kapf, Hueb, Vogelherd) und der letzten unbebauten grünen Kuppen im und am Rande des Siedlungsgebietes (wie Altenwegen, Bildweiher, Chrüzbüel, Burgweiher, Lindeli, Remishueb).

### *Begrenzung*

Die Raumplanung hat diese räumlichen Qualitäten bisher mit Erfolg gesichert. Die Bauzonen liegen vor allem im Talboden und an den angrenzenden Hängen. Nur im beschränkten Umfang wurden die Baugebiete in den Höhenlagen ausgeweitet. Mit zunehmender Bebauung unüberbauter Bauzonen dürften einerseits die Stadtverdichtung zunehmen und andererseits die Nachfrage nach zusätzlichen Bauzonen, besonders nach attraktiven Wohnlagen weiter wachsen. Wichtig wäre es darum, frühzeitig Zielsetzungen zur Freihaltung bzw. klaren Begrenzung z.B. für bestehende empfindliche Landschaftsteile, für gute Siedlungsränder oder für wichtige Naherholungsgebiete festzulegen.

## **Öffentliche Freiräume und Naherholungsgebiete**

### *Freiräume*

Gut gestaltete und benutzbare Freiräume sind wichtige Bestandteile der Lebensqualität innerhalb und ausserhalb des Siedlungsraumes. Das Nebeneinander von Altstadt und Quartieren im Talzug und an den Hängen einerseits und das Band der Siedlungsgebiete, der Höhen und ausgeprägten Tobel mit Wäldern und Landwirtschaftsgebieten andererseits bieten eine Fülle verschiedenartiger Freiräume. Eindrückliche Bilder sind die historische Altstadt, die Parklandschaften von Stadtpark und Kreuzbleiche oder die durchgrünten Wohnquartiere der Gründerzeit und des frühen 19. Jahrhunderts wie der Rosenberg oder St. Georgen. Landschaftliche Schmuckstücke und wichtige Naherholungsgebiete bilden die parkartige Weiherkette Dreilinden und der Tierpark Peter und Paul.

Dafür gibt es auffallend wenige öffentliche, allgemein zugängliche grössere Parkanlagen im Siedlungsgebiet. Ausnahme bildet der Stadtpark. Trotz eines dichten Wegnetzes sind die übrigen öffentlichen Freiräume im Bereich der Strassenräume oft zu verkehrsorientiert gestaltet, was ihre Qualität als Begegnungs- und Bewegungsräume stark mindert. Ausnahme bildet hier der Altstadtkern mit Plätzen und Begegnungszonen. Teilweise wird der Bedarf nach derartigen Freiflächen in den Quartieren durch die zweckgebundenen Freiflächen gedeckt. Durch die bandartige Siedlungsentwicklung ist zudem die offene Landschaft mit den Wäldern, Landwirtschaftsflächen und Gewässern für die neuen Wohngebiete meist nahe und erreichbar. Diese traditionellen, land- oder forstwirtschaftlich genutzten Naherholungsgebiete können aber nur bedingt die gleichen Funktionen wahrnehmen wie z. B. eine Parkanlage.



### *Grünzonen*

Der Sicherung der öffentlichen Freiflächen und der zweckgebundenen Anlagen, der Wegnetze sowie einzelner Landschaften in ihrer Bedeutung als Naherholungsräume sind Aufgaben der Raumplanung der Stadt. Im Rahmen der Zonenplanung ist die Differenzierung der Grünzonen vorgesehen. Der längerfristige Bedarf zweckgebundener Freiflächen ist bei Friedhöfen und Schul- und Sportanlagen flächenmässig gesichert. Die rechtliche Sicherung einzelner Familiengartenareale steht, trotz erwarteter leicht rückläufiger Nachfrage, noch an. Das Angebot an Spielmöglichkeiten für grössere Kinder und Jugendliche ist sehr verschieden; in den neueren Wohngebieten in der Regel gut, in den dichten Mischgebieten des ausgehenden 19. Jahrhunderts und des frühen 20. Jahrhunderts unzureichend. Besonders in diesen Quartieren fehlen Zukunftsperspektiven für den öffentlichen Raum für «grüne» und «graue» Freiflächen. Diese sind in Freiraumkonzepten aufzuzeigen.

### **Private Grünflächen und Versiegelung**

Private und halböffentliche Freiräume und Grünflächen und der reiche Baumbestand auf privatem Grund tragen zur Lebensraumqualität und zum durchgrünten Charakter vieler Stadtquartiere bei. Sie bilden auch die «Stadt Natur» und bieten Lebensräume für viele Tier- und Pflanzenarten. Zudem ermöglichen sie das Versickern des Oberflächenwassers.

### *Versiegelung*

Auffallend ist die grosse, mit der Stadtverdichtung weiter fortschreitende Versiegelung einzelner Stadtbereiche. Die Versiegelung konzentriert sich auf den Stadtkern, die dem Stadtkern nahen Verdichtungsgebiete, die dichten Baugebiete der Gründerjahre entlang der Ausfallstrassen einerseits und andererseits neben den Messearealen (Olma) auf die grossen Gewerbe- und Industriezonen. Bemerkenswert ist, dass in Baumschutzgebieten der Versiegelungsgrad tiefer ist. In diesen speziell bezeichneten Gebieten wird über die Bauordnung sichergestellt, dass zwischen Bebauung und Grünflächen ein ausgewogenes Verhältnis erhalten bleibt.

Auffallend sind zudem die zahlreichen eingedolten Bachläufe, im Siedlungsgebiet zurückzuführen u. a. auf die bauliche Nutzung und Verdichtung, im Kulturland u. a. auf die Intensivierung der Landwirtschaft. Stadtraum und Kulturlandschaft verloren an Vielfalt, Naturwerte verschwanden.



Die Stadt verfügt heute über einige sinnvolle und auszubauende Instrumente der Grünflächen- und Freiraumförderung auf privatem Grund; weitere sind in Arbeit oder liegen mit der neuen Bauordnung vor: Erweiterung der Baumschutzgebiete, ökologischer Ausgleich und Ersatz, Dachbegrünung, Umgebungsgestaltung, Bachöffnungskonzept, Konzept «Bäume im Strassenraum» usw. Aufgabe der Richtplanung wird sein, den Handlungsbedarf auszuweisen und zu koordinieren.





## *Übersicht*

Der Grossraum St.Gallen ist heute sowohl durch den Regional- als auch den Fernverkehr über Schiene und Strasse gut erschlossen. Das vorhandene Verkehrssystem ist leistungsfähig und konnte seine Aufgaben bisher erfüllen. Die verschiedenen Probleme bei den einzelnen Verkehrsarten werden nachfolgend in einer Übersicht dargestellt. Dabei darf aber die Gesamtsicht nicht ausser Acht gelassen werden. Insbesondere muss die Zielsetzung im Vordergrund stehen, den Modalsplit möglichst zugunsten des öffentlichen Verkehrs und des Langsamverkehrs zu optimieren.

## **Öffentlicher Verkehr – Strasse**

### *Liniennetz*

Das städtische Busnetz ist als «Spinnennetz» auf den Hauptbahnhof und die Spange Bahnhofplatz – Bohl ausgerichtet mit folgenden Konsequenzen:

- einfache Benutzung durch die Passagiere und klare Umsteigesituationen
- wenige umsteigefreie Tangentiallinien (nur die VBSG-Linie 9 sowie die im Zusammenhang mit dem EKZ/Stadion zu realisierenden Verbindungen Gossau-Abtwil und Herisau-Abtwil)
- teilweise fehlende umsteigefreie Direktverbindungen zur Altstadt (Pendelnde, Einkaufsverkehr).

Der räumliche Erschliessungsgrad ist insbesondere im Kernbereich der Stadt gut. Für mehr als 90% der Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt ist eine öV-Haltestelle innert 5 Minuten zu Fuss erreichbar. Einzelne Wohngebiete am Stadtrand sowie die südliche Innenstadt sind jedoch nur ungenügend oder gar nicht erschlossen.

Die Verknüpfungen sowohl zwischen den einzelnen Transportunternehmen als auch den verschiedenen Verkehrsmitteln sind optimierbar: kürzere Umsteigewege, Abstimmung der Fahrpläne, einheitlichere Tarifsysteme. Ausserdem sind gute Umsteigebedingungen heute fast ausschliesslich am Hauptbahnhof vorhanden, was zu einer zusätzlichen Belastung dieses Nadelöhrs führt.

Seit der Inbetriebnahme der Autobahn A1 in der Stadt sind die Reisezeiten insbesondere in Ost-West-Richtung des MIV deutlich schneller als diejenigen des öV.



### *Fahrplan*

Das städtische Busangebot in St.Gallen ist insbesondere im Kernbereich der Stadt zeitlich grundsätzlich gut. Die Hauptachse im städtischen Liniennetz ist die Ost-West-Verbindung mit den Linien 1 und 7. Die Frequenz der Linie 1 liegt in Spitzenzeiten mit einem 6-Minuten-Takt an der Kapazitätsgrenze eines Busbetriebs. Demgegenüber verkehrt die Linie 7 in der Nebenverkehrszeit als eine der wichtigsten städtischen Verbindungen durch das Zentrumsgebiet nur im Viertelstundentakt.

Auch im regionalen Busnetz bestehen sehr stark frequentierte Linien, welche zum Hauptbahnhof führen. Die Postautolinien verfügen in der Regel über den Halbstundentakt mit Verdichtungen in Spitzenzeiten.

Das Busangebot zwischen Stadtzentrum und St.Gallen West/Winkeln ist heute zu wenig auf den Einkaufs- und Freizeitverkehr ausgerichtet. Insbesondere ist die zeitliche Verfügbarkeit am Samstag schlechter als werktags. Mit dem im Zusammenhang mit dem EKZ/Stadion zu realisierenden Busangebot (ca. ab Oktober 2007) wird diese Situation wesentlich verbessert.

### *Betrieb*

Mit der Eröffnung der Autobahn auf dem Stadtgebiet 1987 und den dadurch entstandenen Kapazitätsreserven auf den übrigen Strassen konnte an den Lichtsignalanlagen eine gute Priorisierung für den öV und den Langsamverkehr erreicht werden. Mit dem steigenden Verkehrsaufkommen wurden und werden die geschaffenen Kapazitätsreserven aufgebraucht. Die entstehenden Rückstaus stellen eine Beeinträchtigung der öV-Priorisierung dar. Zudem erhöht sich die Gefahr von Rückstaus auf die Autobahnstammstrecke, was ein nicht zulässiges Sicherheitsproblem darstellt. Die öV-Priorisierung wird mit dieser Entwicklung gefährdet. Bereits heute kommt es teilweise zu Behinderungen des öV und damit zu Verminderungen der Attraktivität des öV.

Im Vergleich zu anderen Städten weisen die Verkehrsbetriebe der Stadt St.Gallen Defizite bezüglich Fahrzeugattraktivität auf. So fehlen Niederflurwagen, das Durchschnittsalter des Fahrzeugparkes liegt bei 17 Jahren. Neubeschaffungen sind allerdings beschlossen und in Umsetzung.



## Öffentlicher Verkehr – Schiene

### *Liniennetz*

Das Schienennetz in der Stadt St.Gallen ist in Ost-West-Richtung in das Tal gelegt. Einige wichtige Verkehrsbeziehungen können nicht direkt mit dem Zug bedient werden, beispielsweise Abtwil, Arbon und Kronbühl.

Die Appenzeller Bahnen (AB) und die Trogenerbahn (TB) enden am Hauptbahnhof. Dort muss für das Umsteigen auf die Buslinien ein Fussweg von rund 200 m in Kauf genommen werden. Eine umsteigefreie Direktverbindung zur Altstadt mit der AB fehlt. Das Projekt «Durchmesserlinie Teufen-St.Gallen-Trogen» wird hier Verbesserungen und die Realisierbarkeit aufzeigen.

Das vorhandene S-Bahn-Angebot ist grundsätzlich zweckmässig. Allerdings ist es zu wenig auf Freizeit- und Einkaufsziele ausgerichtet (umsteigefreie Verbindungen) und damit in diesen Fällen nur mässig attraktiv.

### *Fahrplan*

Die Angebotsziele der 1. Etappe Bahn 2000 wurden in der Ostschweiz kaum umgesetzt. Ein vollwertiger Knotenbahnhof in St.Gallen ist deshalb noch nicht möglich. Eine Verbesserung der Städteverbindungen sowie Erweiterungen der Kapazität drängen sich auf.

### *Betrieb*

Mit dem Tarifverbund Ostwind (OTV) ist ein erster Schritt zur Attraktivierung des regionalen öV erfolgt. In einem zweiten Schritt wird im Jahre 2008 der OTV zu einem integralen Tarifverbund (ITV) ausgeweitet, womit u.a. auch Einzelfahrausweise nach dem Zonensystem angeboten werden. Mit dem OTV wird die Attraktivität des öV weiter gesteigert. Eine wesentliche Verbesserung ist auch mit der künftigen internationalen Hochgeschwindigkeitsverbindung in Aussicht.

## Langsamverkehr per Rad

### *Wegnetz*

Die vorhandenen Radwege sind heute auf Stadtgebiet grundsätzlich gut vernetzt. An Hanglagen jedoch wird das Fahrrad wenig benützt. Ausserdem sind lokal Abschnitte ohne eigene Verkehrsflächen wie beispielsweise am Bohl vorhanden.

Für abgestimmte Wegketten ist die Vernetzung Velo – öV von grosser Bedeutung. Aus diesem Grund werden im Zusammenhang mit dem gesamten öV-Angebot auch die entsprechenden Zugänge zu den Haltestellen (Bike & Ride) geprüft; so wird ins-



besondere im Rahmen des neuen Bahnhofplatzes Nord / Fachhochschule ein Grossangebot an gedeckten Veloabstellplätzen geplant.

Der Langsamverkehr ist sehr empfindlich gegenüber Umwegen, weshalb die Radfahrerinnen und Radfahrer meist die kürzeste Verbindung suchen. Diese verläuft oft entlang von übergeordneten Strassen mit hohem Verkehrsaufkommen. In vielen Fällen stünden Alternativrouten über weniger belastete Strassen zur Verfügung, die jedoch oft nicht angenommen werden (vermeintliche Umwege, Unsicherheitsgefühl).

#### *Betrieb*

Der Langsamverkehr ist auch sehr empfindlich gegenüber Wartezeiten. Wartezeiten bei Lichtsignalanlagen werden daher als besonders unattraktiv empfunden und deshalb wenn immer möglich vermieden.

### **Langsamverkehr zu Fuss**

#### *Wegnetz*

Die Situation der Fussgängerinnen und Fussgänger ist insbesondere im innerstädtischen Bereich und in zahlreichen Wohnquartieren gut. Es sind Fussgänger- und Begegnungszonen in der Altstadt vorhanden. Insbesondere in der Altstadt ist das Potenzial zur Ausweitung der Begegnungszone noch nicht ausgeschöpft. Von den auf Stadtgebiet vorgesehenen 48 Gebieten mit Tempo 30 sind bereits mehr als 30 realisiert, diverse weitere sind in Vorbereitung.

Wohngebiete, die durch Hauptachsen mit hohem Verkehrsaufkommen getrennt sind, weisen oft eine ungenügende Durchlässigkeit für Fussgängerinnen und Fussgänger auf. Diese Defizite an Sicherheit und Komfort, aber auch wenig attraktiv gestaltete Fussgängerbereiche sollen mit dem Pilotprojekt «Strasse zum Leben» verbessert werden. Punktuelle Massnahmen sind auch bezüglich der Fussgängerführung zu einzelnen Haltestellen des öV erforderlich.

### **Motorisierter Individualverkehr**

#### *Strassennetz*

Mit dem im Realisierungsplan 1985/90 definierten Strassennetz konnten die festgelegten Ziele für die Kanalisierung des Verkehrs auf die A1 und den Schutz der Wohnquartiere bis heute gehalten werden. In den vergangenen Jahren wurden diese Zielsetzungen im Zusammenhang mit der Funktion der A1 weiter optimiert und umgesetzt, erreicht wurden Verbesserungen für die Verkehrssicherheit, zusätzliche

Priorisierungen des öV und Aufwertungen für den Langsamverkehr. Insgesamt ist die Belastung des Strassennetzes durch das Wachstum des motorisierten Individualverkehrs einerseits und die Summe der Ansprüche aller Verkehrsteilnehmenden andererseits gestiegen.

Die Autobahn A1 bildet als Entlastungskanal das Rückgrat des städtischen Verkehrsnetzes. Störungen des Verkehrsflusses auf der A1 durch Überlastung, Unfälle und Bauarbeiten führen zu Verkehrsbehinderungen oder sogar Verkehrszusammenbrüchen nicht nur auf der A1, sondern auch auf dem städtischen und umliegenden regionalen Netz.

Im Vergleich zur Situation bei der Eröffnung der Autobahn 1987 hat sich beispielsweise auf dem westlichen Zufahrtskorridor der Verkehr verdoppelt. Diese heutige Belastung muss zur Hauptsache von der leistungsfähigen Autobahn aufgenommen werden können. Heute haben der Durchgangsverkehr und der übergeordnete innerstädtische Verkehr ein Volumen, das nicht mehr von den städtischen Hauptstrassen aufgenommen werden kann. Auch ein Ausbau der Hauptstrassen würde nicht mehr zu einer wirksamen Entlastung der Autobahn führen.

Bei weiteren Verkehrszunahmen wie in den letzten Jahren werden die Kapazitätsgrenzen der Autobahn in wenigen Jahren erreicht und überschritten sein. Deshalb prüft der Kanton als Betreiber der Autobahn mögliche Kapazitätsausweitungen der Autobahn, der Anschlussbauten und längerfristig auch zusätzliche Verbindungen zum innerstädtischen Strassennetz.

#### *Parkierung*

Das städtische Parkraumkonzept ist im Realisierungsplan 1985/90 sowie im Massnahmenplan Luftreinhaltung der Regierung aufgezeigt. Gemäss diesem Massnahmenplan ist die Zahl der Parkplätze auf öffentlichem Grund plafoniert. Die Möglichkeiten des Ausbaues privater Parkieranlagen richten sich nach der jeweiligen Erschliessungssituation mit der Kapazität des umliegenden Strassennetzes, den Vorschriften der Umweltgesetzgebung und der jeweiligen Bedarfssituation. Das Parkraumangebot in der Innenstadt ist in den letzten Jahren mit verschiedenen neuen oder erweiterten Parkhäusern vergrössert worden, zusätzliche Projekte sind im Bau oder in Vorbereitung. Weitere Erhöhungen der Parkplatzzahlen stossen an Grenzen, insbesondere bezüglich der Belastung des Strassennetzes und der Umweltvorschriften.

## **Beilagen**

Beilage S1: Raumwirksame Vorhaben

Beilage S2: Zonenplan

Beilage L1: Analyseplan Landschaft und Lebensräume

Beilage L2: Analyseplan Freiräume und Naherholungsgebiete

Beilage L3: Analyseplan Bodenversiegelung

Beilage V1: Analyseplan öffentlicher Verkehr – Strasse

Beilage V2: öV-Erschliessungsqualität

Beilage V3: Analyseplan motorisierter Individualverkehr







St.Gallen, März 2006

**Stadt St.Gallen**  
**Stadtrat**

Grafische Gestaltung  
Inform GmbH

