

Vorlage Stadtparlament

Datum 29. Mai 2018
Beschluss Nr. 1797
Aktenplan 152.15.11 Stadtparlament: Postulate

„Ruckhalde ein Ort für autoarmes Wohnen“; Postulatsbericht

Antrag

Wir beantragen Ihnen, folgenden Beschluss zu fassen:

Das Postulat „Ruckhalde ein Ort für autoarmes Wohnen“ wird als erledigt abgeschrieben.

Am 24. September 2013 wurde das Postulat „Ruckhalde ein Ort für autoarmes Wohnen“ mit folgendem Postulatsauftrag für erheblich erklärt:

„Der Stadtrat wird eingeladen, zu prüfen und Bericht zu erstatten, wie im Rahmen eines Sondernutzungsplanes (Überbauungs- oder Gestaltungsplan) für das Gebiet Ruckhalde eine Wohnüberbauung nach den Grundsätzen des autoarmen Wohnens realisiert werden kann.“

1 Ausgangslage autoarmes / autofreies Wohnen

Gemäss Bundesamt für Statistik (BFS) leben 22 % der Haushalte in der Schweiz ohne eigenes Auto (Mikrozensus Mobilität und Verkehr, 2015). In den Städten ist der Anteil an autofreien Haushalten deutlich höher und steigt: in Basel, Bern und Zürich sind heute über die Hälfte der Haushalte autofrei. In der Stadt St.Gallen liegt der Wert bei knapp 40 %. Er ist damit vergleichbar mit demjenigen anderer mittelgrosser Schweizer Städte, liegt indes deutlich höher als der durchschnittliche Anteil in Agglomerationskernen (27 %).

Mit dem Wunsch nach autoarmem oder autofreiem Wohnen verändern sich die Ansprüche an das Wohnraumangebot und das Wohnumfeld. Insbesondere in urbanen Verdichtungsräumen sind Wohnüberbauungen gefragt, welche gut an den öffentlichen Verkehr angebunden sind und attraktive Langsamverkehrsverbindungen sowie kurze Distanzen zu den Arbeitsplätzen, Naherholungsräumen, Läden und Kulturangeboten etc. aufweisen. Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) kommt in der Studie „Dichte und Mobilitätsverhalten“ vom März 2018¹ zum Schluss, dass sich mit zunehmender Bevölkerungs- und Beschäftigendichte der Modalsplit weg vom motorisierten Individualverkehr hin zum öffentlichen Verkehr und zum Fussverkehr verschiebt, die autofreien Haushalte zunehmen und weniger Personen einen Führerausweis besitzen. Gestützt auf diese Trends, die veränderte

¹ https://www.are.admin.ch/dam/are/de/dokumente/verkehr/dokumente/mikrozensus/dichte_und_mobiltaetsverhalten.pdf.download.pdf/dichte_und_mobiltaetsverhalten.pdf.

Nachfrage und die verkehrspolitischen Zielsetzungen (Mobilitätsvermeidung), ist es oft möglich und sinnvoll, die Parkierungsflächen zu reduzieren. Es ist dann von autofreiem respektive autoarmem Wohnen bzw. Siedlungen die Rede.

Gemäss der Plattform „autofrei/autoarm Wohnen“ des Verkehrs-Clubs der Schweiz (VCS) gelten für die beiden Begriffe folgende Definitionen (vgl. wohnbau-mobilitaet.ch)²:

- autofrei: stark verminderte Parkplatzquote (0-0.2 Autos je Wohneinheit)
- autoarm: verminderte Parkplatzquote (0.21-0.5 Autos je Wohneinheit)

Zahlreiche Kantone und Gemeinden stützen sich für die Berechnung der notwendigen Parkplätze beim Bau von Wohnungen auf ihr Parkplatzreglement oder auf die Norm 640 281 des Schweizerischen Verbands der Strassen- und Verkehrsfachleute (VSS) zu Parkieren und dem Angebot an Parkfeldern für Personenwagen. Die Norm sieht die Möglichkeit vor, dass bei "speziellen örtlichen Verhältnissen" die Anzahl an Parkplätzen reduziert oder auf die Anordnung von Parkplätzen gegebenenfalls ganz verzichtet werden kann. Solche Ausnahmeregelungen sind in den kommunalen planungsrechtlichen Erlassen vorzusehen.

1.1 Parkplatzreglement in der Stadt St.Gallen

Der Grosse Gemeinderat (heute: Stadtparlament) hat im Jahre 1990 ein Parkplatzreglement erlassen, welches dasjenige vom 20. November 1979 ausser Kraft setzen sollte. Der Regierungsrat hat mit Entscheid vom 15. März 1994 die beschlossene Änderung des Parkplatzreglements jedoch mit der Begründung von Verfahrensfehlern und fehlender gesetzlicher Grundlagen aufgehoben. Nach dem Entscheid des Regierungsrates wurde im Grossen Gemeinderat eine Motion eingereicht, welche die ersatzlose Aufhebung des veralteten Parkplatzreglements aus dem Jahre 1979 verlangte. Der Grosse Gemeinderat hat daraufhin am 23. Mai 1995 das Parkplatzreglement aus dem Jahre 1979 aufgehoben. Seit diesem Zeitpunkt verfügt die Stadt St.Gallen über kein Parkplatzreglement mehr.

Die Stadt St.Gallen hat gemäss dem städtischen Richtplan aus dem Jahre 2012 und dem Mobilitätskonzept 2040 den Auftrag, ein neues Reglement für Parkplätze auf privatem Grund zu erlassen. Vor diesem Hintergrund hat die Verwaltung im Jahre 2014 mit der Erarbeitung eines neuen Abstellplatzreglements (bzw. Parkplatzreglements) begonnen.

An seiner Sitzung vom 2. Mai 2017 erklärte das Stadtparlament die Motion „Parkplatz-Reglement“ als nicht erheblich und leistete damit dem Antrag des Stadtrats nicht Folge. Die Motionärinnen und Motionäre hatten den Stadtrat dazu eingeladen, dem Stadtparlament baldmöglichst Bericht und Antrag hinsichtlich eines neu zu schaffenden Parkplatzreglement zu unterbreiten. Die weiteren Arbeiten zur Erstellung eines neuen Parkplatzreglements wurden daraufhin sistiert.

1.2 Heutige Bewilligungspraxis

Bis zur Revision der städtischen Bauordnung und des Zonenplans, die durch das am 1. Oktober 2017 in Kraft getretene neue Planungs- und Baugesetz notwendig geworden ist, gilt für die Erstellung von

² Motorräder und Motorfahrräder werden in der Regel dem zulässigen Kontingent an Autos zugerechnet, gegebenenfalls in begründeten Ausnahmefällen zugelassen. Die Zufahrt von Rettungsfahrzeugen, Lieferdiensten etc. in die Siedlung muss gewährleistet werden. Parkiermöglichkeiten für Besucherinnen und Besucher oder für Service-Fahrzeuge können ebenfalls angeboten werden.

Parkplätzen die Regelung gemäss Art. 72 des kantonalen Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt BauG). Demnach kann die Bauherrschaft bei Neuerstellung, Zweckänderung oder Erweiterung von Bauten und Anlagen zur Erstellung von Parkplätzen für Motorfahrzeuge für Benutzerinnen und Benutzer oder Besucherinnen und Besucher verpflichtet werden, soweit die örtlichen Verhältnisse es zulassen und die Kosten zumutbar sind. Bei Art. 72 BauG handelt es sich um eine „Kann-Vorschrift“. Wenn auf kommunaler Ebene keine Verpflichtung zur Erstellung von Parkplätzen vorgesehen ist (in der Regel im Baureglement oder in einem separaten Parkplatzreglement), kann die Erstellung von Parkplätzen rechtlich nicht erzwungen werden. Nach Art. 69 des neuen Planungs- und Baugesetzes kann die politische Gemeinde in einem Reglement, im kommunalen Nutzungsplan oder durch Verfügung die Erstellung von Abstellplätzen unter bestimmten Bedingungen auch untersagen oder beschränken.

Für die Berechnung der erforderlichen respektive zulässigen Anzahl an Parkplätzen werden in der Stadt St.Gallen praxisgemäss die VSS-Norm SN 640 281 als Richtwert herangezogen. Bei den VSS-Normen handelt es sich allerdings nicht um Rechtssätze, sondern um Richtlinien, die ein anerkanntes Hilfsmittel bei der Abklärung der Frage bilden, ob eine Anlage den Anforderungen der Verkehrssicherheit genügt (St. Gallische Gerichts- und Verwaltungspraxis GVP 1990 Nr. 99). Ihre Anwendung im Einzelfall muss indes dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit standhalten, weshalb die Normen einem Entscheid nicht ungeachtet der konkreten Verhältnisse zugrunde gelegt werden dürfen.

2 Autoarmes / autofreies Wohnen in der Stadt St.Gallen

2.1 Zielsetzungen

Der Stadtrat will autofreies und autoarmes Wohnen ermöglichen. Der kommunale Richtplan der Stadt St.Gallen sieht im Kapitel V4.4 a) vor, dass für das Parkieren auf privatem Grund ein neues Reglement zu erlassen ist. Darin enthalten sein sollen – abgestimmt auf die Erschliessungsqualität mit dem öffentlichen Verkehr – u.a. Bestimmungen zur minimal nötigen und maximal zulässigen Parkplatzzahl, aber auch Aussagen zur Förderung von autoarmen Nutzungen. Auch laut dem städtischen Mobilitätskonzept 2040 vom 20. Oktober 2015 soll autoarmes und autofreies Wohnen gefördert werden: „Autoarme Siedlungen werden generell, autofreie Siedlungen an gut erschlossenen Lagen ermöglicht und unterstützt.“ (Kapitel 3.1 Mobilitätsvermeidung, 3.1.1 Siedlung und Verkehr). Weiter soll eine Mobilitätsberatung Privatpersonen und Firmen sensibilisieren, wie die in der Stadt St.Gallen vorhandenen Möglichkeiten optimal genutzt werden können. (Kapitel 3.3 Mobilitätsmanagement, 3.3.3 Mobilitätsberatung / Mobilitätsmanagement).

2.2 Kriterien

Eine wichtige Grösse zur Steuerung von autoarmem oder autofreiem Wohnen sind die Anforderungen an die private Parkierung. Die Möglichkeit zur Reduktion der Parkfelder ist abhängig von unterschiedlichen Kriterien:

- Erschliessungsqualität im öffentlichen Verkehr und im Langsamverkehr
- Mobilitätsmanagement
- Positionierung hinsichtlich Wohnungsangebot und Nachfragesegmenten

Die VSS-Norm 640 281 sieht zur Berechnung der Minima und Maxima des Parkfelderangebots ein zweistufiges Verfahren vor. Für die Nutzung Wohnen gilt gemäss VSS-Norm pro 100 m² Bruttogeschossfläche (BGF) oder pro Wohnung für Bewohnerinnen und Bewohner ein Ausgangswert von 1.0 Parkplätzen, für Besucherinnen und Besucher ein Ausgangswert von 0.1 Parkplätzen. Je

nach Qualität der ÖV-Anbindung sowie der Erschliessung mit Langsamverkehr kann der Ausgangswert entsprechend nach unten korrigiert werden. Auf dieser Basis sind Aussagen zu einer grundsätzlichen Eignung von Gebieten für autoarmes bzw. autofreies Wohnen möglich.

Die tatsächlich mögliche Reduktion der Parkfelder hängt vom Vorhandensein und den Inhalten eines Mobilitätsmanagementkonzepts ab und muss aus diesem Grund im Einzelfall bestimmt werden. Ein Mobilitätsmanagementkonzept beinhaltet nachfrageseitige Massnahmen zur Mobilitätsvermeidung sowie Massnahmen, um den Verkehr verträglicher zu gestalten. Die bisherigen Abklärungen der Stadtverwaltung in Zusammenhang mit dem sistierten Parkplatzreglement legen nahe, dass Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, die ein überzeugendes alternatives Mobilitätsmanagementkonzept vorlegen können, aus der Erstellungspflicht für Parkfelder ganz (autofrei) oder teilweise (autoarm) entlassen werden könnten. Das Mobilitätsmanagementkonzept und die zu dessen dauerhafter Umsetzung erforderlichen Massnahmen müssen zu diesem Zweck in Sondernutzungsplänen festgeschrieben werden.

3 Arealentwicklung Ruckhalde

3.1 Ausgangslage und Stand der Planung

Durch die zukünftige Linienführung der Appenzeller Bahnen (AB) via Ruckhaldetunnel (Durchmesserlinie) und die Stilllegung des entsprechenden oberirdischen Abschnitts ergibt sich die Möglichkeit, das freiwerdende Trasse und seine Umgebung neu zu nutzen. Die sich daraus ergebenden Chancen für den Stadtraum sind vielfältig. An diesem Ort können wichtige Impulse für die Stadt- und Quartierentwicklung gesetzt werden, neuer Wohnraum an zentrumsnaher attraktiver Hanglage entstehen, vielfältige Freiräume, neue Verbindungen für den Langsamverkehr sowie die Vernetzung unter Stadtteilen und Quartieren geschaffen werden. Das Gebiet befindet sich grossmehrheitlich im Besitz der Stadt St.Gallen. Für die Stadt St.Gallen bietet sich deshalb die Chance, die Entwicklung des Gebiets zu steuern.

Gemäss kommunalem Richtplan ist die Ruckhalde ein Siedlungserweiterungsgebiet und eignet sich für eine Wohnüberbauung mittlerer bis hoher Dichte. Aspekte des Langsamverkehrs und des Freiraums werden von Bedeutung für die Entwicklung dieses Gebiets Ruckhalde sein. Die Erschliessung ist jedoch aufgrund der Topographie eine Herausforderung (Hanglage). Dies zeigt auch eine extern erstellte, grobe Machbarkeitsstudie aus dem Jahr 2016 betreffend Erschliessungs- und Bebauungsmöglichkeiten, die im Zusammenhang mit der Evaluation einer provisorischen Langsamverkehrsverbindung auf dem ehemaligen Bahntrasse durchgeführt wurde.

In Anlehnung an den Richtplan und vor Vollzugsbeginn des kantonalen Planungs- und Baugesetzes am 1. Oktober 2017 lag die Zonenplanänderung Ruckhalde mit der Zuweisung des Gebiets in eine Wohnzone W4 ab dem 21. August 2017 für 30 Tage öffentlich auf. Gegen die Zonenplanänderung ist eine Einsprache eingegangen. Die Arealentwicklung befindet sich zurzeit in der Vorbereitung (Prozess, Verfahren, Beteiligte). Die Verfahrensart ist noch zu klären, ein qualifiziertes Varianzverfahren erscheint hier naheliegend.

3.2 Potential für autoarmes / autofreies Wohnen

Im weiteren Verfahren werden sich das Erschliessungskonzept wie auch die Positionierung des Areals Ruckhalde hinsichtlich Wohnungsangebot und Nachfragesegmente klären. Beides sind wichtige Parameter in der Beurteilung des Potentials für autoarmes respektive autofreies Wohnen. Aufgrund

dieser noch zu klärenden Punkte kann die Eignung der Ruckhalde für autoarmes oder autofreies Wohnen zum jetzigen Zeitpunkt nur beschränkt und vorwiegend nach dem Kriterium der aktuellen und zukünftig wahrscheinlichen Erschliessungsqualität eingeschätzt werden (vgl. 2.2 Kriterien).

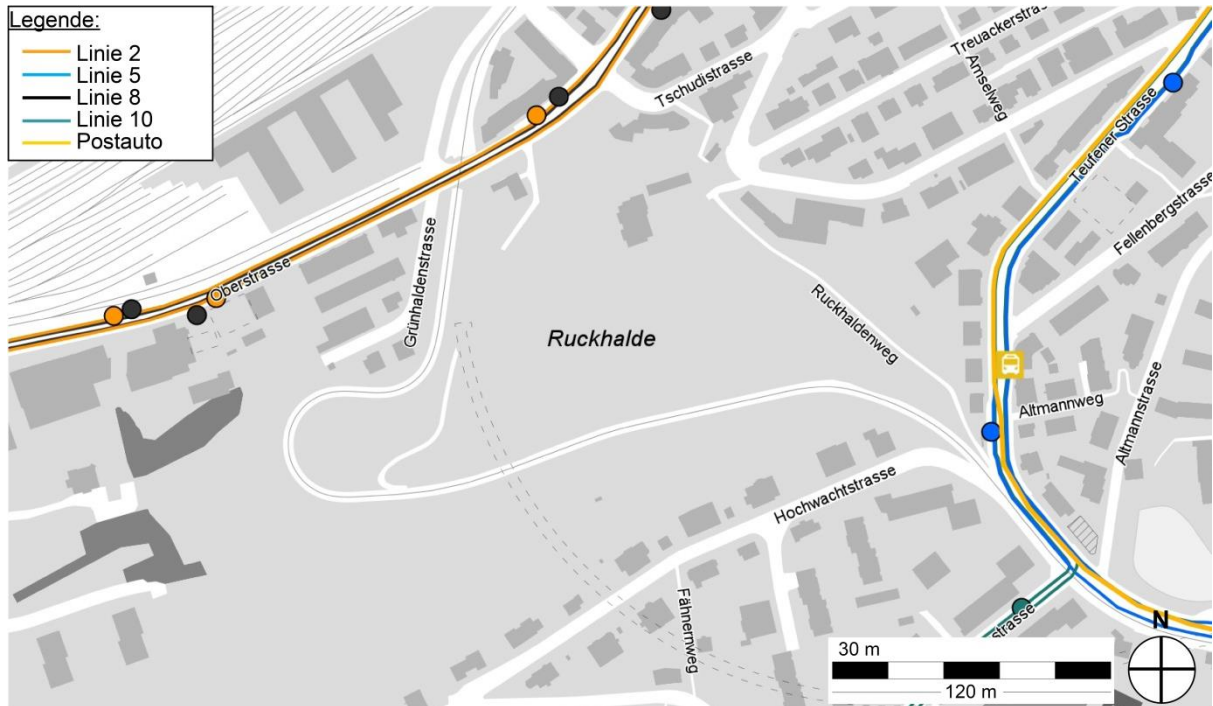


Abbildung 1: Heutige Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr

Das Gebiet Ruckhalde ist derzeit nur in Teilen optimal mit dem öffentlichen Verkehr und mit dem Langsamverkehr erschlossen. Es ist somit in der gesamtstädtischen Betrachtung für autoarmes oder autofreies Wohnen weder ein Ausschlussgebiet noch ein prädestiniertes Gebiet. Soll sich die Eignung der Ruckhalde als Wohngebiet für autoarmes oder sogar autofreies Wohnen verbessern, wäre das derzeitige Angebot des öffentlichen Verkehrs und die Erschliessung mit dem Langsamverkehr im Gebiet zu überprüfen.

Da das Erschliessungskonzept jedoch noch nicht geklärt ist, kann hinsichtlich einer Steigerung der ÖV-Erschliessungsqualität durch Optimierung des Busnetzes keine abschliessende Aussage gemacht werden. Dass die Erschliessung des Baugebiets voraussichtlich hangparallel erfolgen wird, spricht klar gegen eine Durchbindung der Buslinie 10.

Die Inbetriebnahme der neuen Haltestelle „Güterbahnhof“ der Appenzeller Bahnen ist auf Ende des Jahres 2022 geplant. Die Abschätzungen des Tiefbauamtes zeigen, dass diese Haltestelle für die umliegenden Gebiete einen grossen Gewinn darstellt, für den Ruckhaldehang für sich alleine jedoch keine massgebliche Verbesserung der ÖV-Erschliessungsqualität zur Folge haben wird. Für den Ruckhaldehang sind primär die Haltestelle Ruckhalde (Linien 2 und 8) respektive Hochwacht (Linie 5) von Bedeutung. Weitere Möglichkeiten zur Steigerung der Erschliessungsqualität wären eine direkte Fuss- und Radverbindung vom Ruckhaldehang in Richtung Güterbahnhof und Zentrum sowie zu den Bushaltestellen, oder alternative Erschliessungen wie z.B. mit einem Lift oder einer Rolltreppe. Es gilt, diese Möglichkeiten im Rahmen der Erarbeitung des Erschliessungskonzepts für die Arealentwicklung zu vertiefen und gegenüber anderen Aspekten abzuwägen.

Neben dem Erschliessungskonzept und der damit verbundenen, veränderten Erschliessungsqualität ist die Realisierung von autoarmem Wohnen abhängig von der Positionierung des Areals hinsichtlich Wohnungsangebot und Nachfragesegmenten. Mit einem möglichen Fokus auf eine Bewohnerschaft mit nachhaltigem Lebensstil, mit verhaltensbasierten Anreizen sowie mit smarten Technologien könnten beispielsweise Sharing-Modelle etabliert werden, u.a. im Bereich Mobilität. Entsprechende Massnahmen müssten aber im Rahmen eines Mobilitätsmanagementkonzepts getroffen werden.

4 Schlussfolgerungen

Entsprechend seinen Legislaturzielen 2017-2020 verfolgt der Stadtrat die Zielsetzung, den öffentlichen Verkehr und den Veloverkehr bezüglich zurückgelegter Wege bis ins Jahr 2030 gegenüber dem Stand 2016 um 5 bzw. 15 Prozent zu steigern und gleichzeitig den motorisierten Individualverkehr zu stabilisieren. Die Förderung von autoarmen und autofreien Siedlungen stellt dabei im städtischen Mobilitätskonzept 2040 eine Massnahme zur Vermeidung von motorisiertem Individualverkehr dar. Eine neue Langsamverkehrs - Verbindung, welche die Ruckhalde direkter an die Haltestelle Güterbahnhof und das Zentrum anbindet, sowie ein Mobilitätsmanagementkonzept, u.a. mit Massnahmen im Bereich „Smart Mobility“, Sharing-Modellen und weiteren nachfrageseitigen Massnahmen, würden die Bedingungen für autoarmes Wohnen in der Ruckhalde verbessern.

Die Stadt St.Gallen verfolgt als Grundeigentümerin eine nachhaltige Quartierentwicklung. Ein wichtiger Teil davon ist eine nachhaltige Mobilität, wozu eine autoarme Siedlung einen gewichtigen Beitrag leisten kann. Bei einem nachhaltigem Quartier spielen auch weitere Themen wie Siedlungsökologie, Freiraum, Energie, soziale Durchmischung, Gemeinschaft etc. und auch ökonomische Überlegungen eine Rolle. So wird sich ebenfalls im Prozess der Arealentwicklung zeigen, wie die Wohnüberbauung hinsichtlich Wohnungsangeboten und Nachfragesegmenten positioniert werden soll. Aufgrund eines Abwägungsprozesses zwischen all diesen Faktoren wird sich zeigen, zu welchem Grad in der Ruckhalde eine autoarme Siedlung realisiert werden kann.

Eine abschliessende und gesamthafte Beurteilung kann also erst dann vorgenommen werden, wenn ein Erschliessungs- sowie ein Mobilitätsmanagementkonzept für die zukünftige Wohnüberbauung vorliegt und sich die Positionierung der Siedlung hinsichtlich Wohnungsangebot und Nachfragesegmenten geklärt hat.

Der Stadtpräsident:
Scheitlin

Der Stadtschreiber-Stellvertreter:
Eichbaum

Beilage:
Postulat „Ruckhalde ein Ort für autoarmes Wohnen“ vom 11. Juni 2013.

