

Vorlage Stadtparlament

Datum 1. September 2020
Beschluss Nr. 4564
Aktenplan 731.28 Quartierplanung

St.Fiden, Gesamtüberdeckung der Gleisanlagen und der Nationalstrasse, vertiefte Machbarkeitsstudie; Verpflichtungskredit

Antrag

Wir beantragen Ihnen, folgenden Beschluss zu fassen:

Der Erarbeitung einer vertieften Machbarkeitsstudie für eine Gesamtüberdeckung der Gleisanlagen und der Nationalstrasse im Kernbereich Bahnhof St.Fiden im Kostenbetrag von CHF 885'000 wird zugestimmt und für den Kostenbeitrag von CHF 368'500 ein Verpflichtungskredit erteilt.

1 Ausgangslage

Die Stadt St.Gallen beabsichtigt, das Gebiet St.Fiden – Heiligkreuz zu entwickeln. Das Stadtparlament genehmigte zu diesem Zweck am 24. Mai 2016 einen Planungskredit von CHF 1.48 Mio. für die Erarbeitung eines Zukunftsbilds St.Fiden – Heiligkreuz sowie für die Durchführung eines Planungsverfahrens für die Entwicklung des stadt-eigenen Grundstücks Nr. F6308 (ehemaliges Bahnareal St.Fiden) inklusive der Areale «Migros Bach» und «Fellhof». In den Jahren 2016 bis 2017 wurden eine Testplanung unter Einbezug unterschiedlicher Interessenvertreterinnen und -vertreter durchgeführt und ein Zukunftsbild erarbeitet: Ein dichter, urbaner Stadtteil beidseitig entlang der Geleise und auf der eingedeckten Autobahn formt ein neues Zentrum. Eine neue, als öffentlicher Raum ausgestaltete Passerelle sorgt für eine starke Verknüpfung der anliegenden Quartiere, die punktuell ebenfalls weiterentwickelt und verdichtet werden. Der Stadtrat nahm die Resultate der Testplanung im November 2017 zur Kenntnis.

Der Stadtrat hat nach Abschluss der Testplanung entschieden, die Variante einer Gesamtüberdeckung (Autobahn und Gleise) zu prüfen, da eine solche für die Stadtteilentwicklung zusätzliche Chancen bieten kann. Ein Planungsteam erhielt daraufhin den Auftrag, in einer Grobprüfung die Machbarkeit und die Wirtschaftlichkeit einer Überdeckung des Gleisraums beim Bahnhof St.Fiden zu überprüfen. Das Resultat dieser Machbarkeitsüberprüfung wurde Anfang 2019 durch drei unabhängige Teams bezüglich Positionierung und Nachfrage sowie Wirtschaftlichkeit im Rahmen einer Zweitmeinung überprüft.

Während die Autorinnen und Autoren der Machbarkeitsstudie das Projekt als grundsätzlich machbar einschätzten, äusserten sich die Verfassenden der Zweitmeinungen kritischer. Die Zweitmeinungen haben gezeigt, dass eine Überdeckung technisch grundsätzlich möglich ist, aber ihre Wirtschaftlichkeit

kritisch beurteilt wird und einer vertieften Abklärung bedarf. Zudem bestehen bezüglich des Städtebaus bei der Überdeckung, der Einbindung in die Quartiere und in die Gesamtstadt sowie bezüglich Erschliessung und Verkehr offene Fragen. Als Herausforderung wird die Akzeptanz der angestrebten städtebaulichen Dimension bei der Bevölkerung eingestuft. Kritisch beurteilt werden schliesslich auch die fehlende Etappierbarkeit und der relative Mehrwert einer Überdeckung gegenüber anderen Entwicklungsoptionen, die laut den Verfasserinnen und Verfassern der Zweitmeinungen nicht im Verhältnis zu den aufzuwendenden zusätzlichen Kosten für die Landgewinnung stehen.

Der Stadtrat ist zur Beurteilung gelangt, dass die Grundlagen für einen definitiven Entscheid für oder gegen eine Gesamtüberdeckung im Rahmen der groben Machbarkeitsstudie nicht in ausreichender Tiefe aufbereitet werden konnten und es deshalb verfrüht wäre, die Vision zu verwerfen. Eine vertiefte Machbarkeitsstudie zur Gesamtüberdeckung der Gleise und Autobahn soll deshalb die für einen Entscheid nötigen Sicherheiten für Politik und Wirtschaft geben. Der Stadtrat ist deshalb gewillt, zusammen mit den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern und lokalen Immobilienentwickelnden und Wirtschaftsvertreterinnen und -vertretern eine vertiefte Machbarkeitsstudie durchzuführen und das Projekt im Kostenbetrag von CHF 885'000 mit einem Beitrag von CHF 368'500 zu unterstützen.

2 Testplanung und Zukunftsbild St.Fiden – Heiligkreuz

2.1 Planungsverfahren

Die vom Stadtparlament mit Beschluss vom 24. Mai 2016 genehmigte Erarbeitung eines Zukunftsbilds St.Fiden – Heiligkreuz sowie die Durchführung eines Planungsverfahrens für die Entwicklung des stadteigenen Grundstücks Nr. F6308 (ehemaliges Bahnareal St.Fiden) inklusive der Areale «Migros Bach» und «Fellhof» (Vorlage des Stadtrats Nr. 4209 vom 28. April 2016) beinhaltet vier Phasen (Abbildung 1).

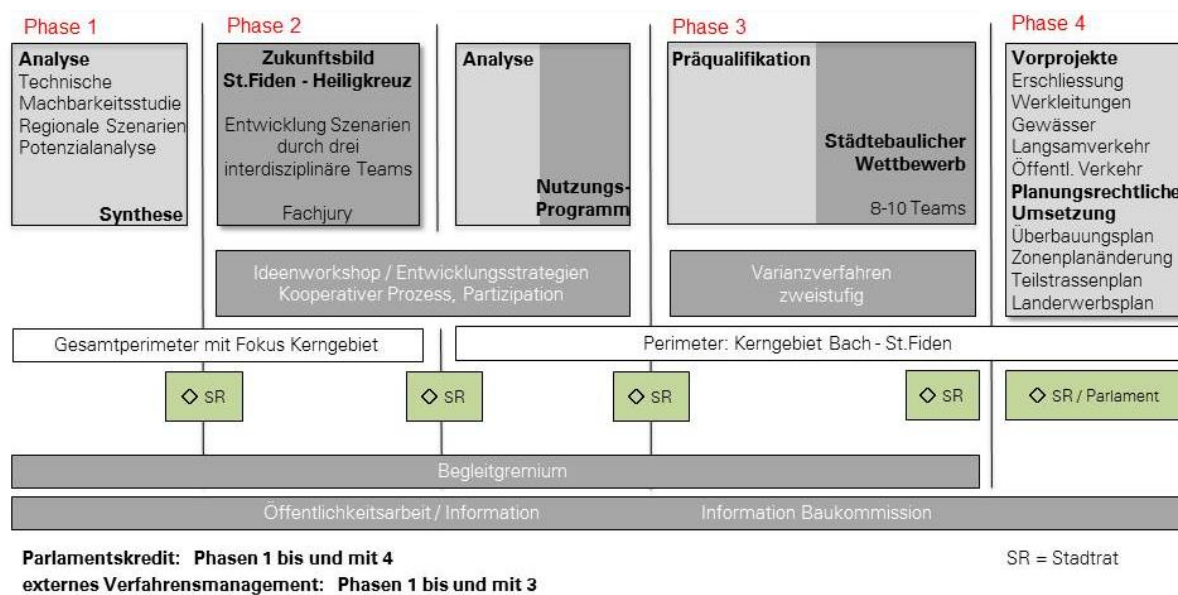


Abbildung 1: Entwicklung St.Fiden – Heiligkreuz, geplantes Vorgehen gemäss Parlamentsbeschluss vom 24. Mai 2016

Mit dem gewählten Vorgehen werden zwei Zielsetzungen verfolgt:

- 1) Ein Zukunftsbild zeigt für den gesamten Perimeter St.Fiden – Heiligkreuz die langfristigen räumlichen, verkehrlichen und funktional-nutzungsmässigen Entwicklungsmöglichkeiten auf.
- 2) Auf der Basis des Zukunftsbildes wird die Entwicklung des Bahnareals St.Fiden bzw. des Kerngebiets Bach – St.Fiden in eine grossräumig abgestimmte Richtung vorangetrieben.

Nach einer Analysephase (Phase 1) wurde in den Jahren 2016 bis 2017 eine Testplanung zu einem Zukunftsbild unter Einbezug unterschiedlicher Interessenvertretungen durchgeführt (Phase 2). Zur Testplanung wurden insgesamt vier interdisziplinäre Teams mit Expertisen in den Fachbereichen Städtebau, Freiraum und Verkehr eingeladen. Im Zukunftsbild St.Fiden – Heiligkreuz sollte aufgezeigt werden, wie die beiden Quartiere die Nachfrage zur inneren Verdichtung aufnehmen und die stadträumlichen Qualitäten dabei gesteigert werden können. Die beteiligten Vertretungen der öffentlichen Hand (Stadt und Kanton St.Gallen) sowie die Vertretungen aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft hatten sich für das Zukunftsbild Ziele gesetzt.

2.2 Stakeholder und Anspruchsgruppen

Stadt und Kanton St.Gallen streben einerseits die Realisierung einer dichten und urbanen Neubebauung als Impuls für den Stadtteil im Kerngebiet entsprechend der Zielsetzung eines regional bedeutenden, wirtschaftlichen Schwerpunktgebiets an. Andererseits sollen die Potentiale der Umgebung genutzt und die bestehenden Siedlungsqualitäten weiterentwickelt werden (Nachbarquartiere, Stadtachsen). Angestrebt wird eine ausgewogene Mischung aus Gewerbe, Dienstleistung, Büros, Wohnen, Freizeit, Gesundheit, High-Tech-Industrie, Gastronomie etc. Schliesslich soll die Entwicklung einen Brückenschlag über die trennende Verkehrsschneise mittels attraktiver, fussläufiger Verbindungen sowie der Schaffung und Vernetzung von attraktiven öffentlichen Räumen gewährleisten.

Die beteiligten Wirtschaftsvertreterinnen und -vertreter streben ein Leuchtturmprojekt in wirtschaftlicher und nutzungsmässiger Hinsicht mit internationaler Ausstrahlung (Bereitschaft für hohe Investitionen) an, welches ein Gesamtkonzept und ein klares Imageprofil (z.B. Medical-Cluster) aufweist. Sie sehen die öffentliche Hand bzw. die Politik nicht als (primäre) Investorinnen, sondern als Gestalterinnen von offenen und geeigneten Rahmenbedingungen für private Investorinnen und Investoren (Planungsinstrumente, Infrastruktur, Erschliessung etc.). In diesem Sinne setzen sie sich für eine Abstützung innerhalb der St.Galler Wirtschaft und eine prozessorientierte, modulare und aufwärtskompatible Stadtteilentwicklung unter Einbezug verschiedener Akteure (Staat, Eigentümerinnen und Eigentümer, Nutzende) ein.

Die Zivilgesellschaft, vertreten durch die Quartiervereine und verschiedene Verbände, möchte die Identität des Stadtteils St.Fiden-Heiligkreuz erhalten und die spezifischen Eigenheiten der Quartiere als Basis für die zukünftige Entwicklung definieren. Wichtig sind ihr ein heterogenes Wohnangebot (Familienwohnungen, studentisches Wohnen, Alterswohnen), eine durchmischte Bevölkerungsstruktur, eine diversifizierte Quartiersversorgung, grosszügige und multifunktional nutzbare Freiräume, die Etablierung von Begegnungsräumen, durchgehende und sichere Fussgänger- und Veloverbindungen sowie eine aktive Teilhabe der Gesellschaft (Zwischennutzungen).



Abbildung 2: Testplanung St.Fiden - Heiligkreuz, Beitrag des Teams KCAP

2.3 Testplanung

Die Beiträge der Teams und die Erkenntnisse der Testplanung zu den Themen Städtebau, Nutzungsmass, Nutzungsart und Verkehr wurden in einem Synthesebericht zusammengefasst.¹ Die Ergebnisse der Testplanung zeigen ein hohes Entwicklungspotential einerseits im Kerngebiet um den Bahnhof St.Fiden und andererseits im Steinachareal zwischen den Olma Messen und dem Kantonsspital. Die Nutzungsvision auf dem Steinachareal ist ein sogenannter Medtech-/ICT-Cluster. Je nach Entwicklungskonzept ergibt sich dadurch im gesamten Gebiet ein Geschossflächenpotential von 140'000 bis 225'000 m². Die bestehenden Quartiere sollen einen wichtigen Teil zur Qualität und Identität dieses Stadtteils beitragen, die Stadtachsen Rorschacher Strasse und Langgasse sollen in ihrer Struktur erhalten und gestärkt werden. Das Kerngebiet erstreckt sich über beide Seiten der Gleise. Hier kann eine hohe städtebauliche Dichte umgesetzt werden, wobei die nördliche Bebauung einen hohen Teil an attraktiven Dienstleistungsnutzungen sowie publikumsorientierte Zentrumsnutzungen aufnimmt, während sich die südliche Bebauung für eine Mischnutzung mit höherem Wohnanteil eignet. Ein wichtiges räumliches Element ist eine neue und starke räumliche Verbindung für den Langsamverkehr über die Gleisanlagen. Die Bachstrasse wird als attraktiver Stadtraum ausgebildet und übernimmt eine Zentrumsfunktion. Eine Einhausung der Autobahn kann die Lärmsituation im Gebiet wesentlich verbessern und schafft neue Entwicklungsmöglichkeiten.

¹ Testplanung Zukunftsbild St.Fiden – Heiligkreuz, Schlussbericht und Synthese vom 7. November 2017

https://www.stadt.sg.ch/home/raum-umwelt/stadtplanung/raumentwicklung/Entwicklung-StFiden-Heiligkreuz/synthesebericht-und-ergebnisse/_jcr_content/Par/downloadlist/DownloadListPar/download.ocFile/St.Fiden-Heiligkreuz%20Gesamtplanung%20ab%202016%20Testplanung%20TP%20Schlussbericht%20Testplanung%20St.Fiden-Heiligkreuz%20Metron%2020171107%20definitiv.pdf

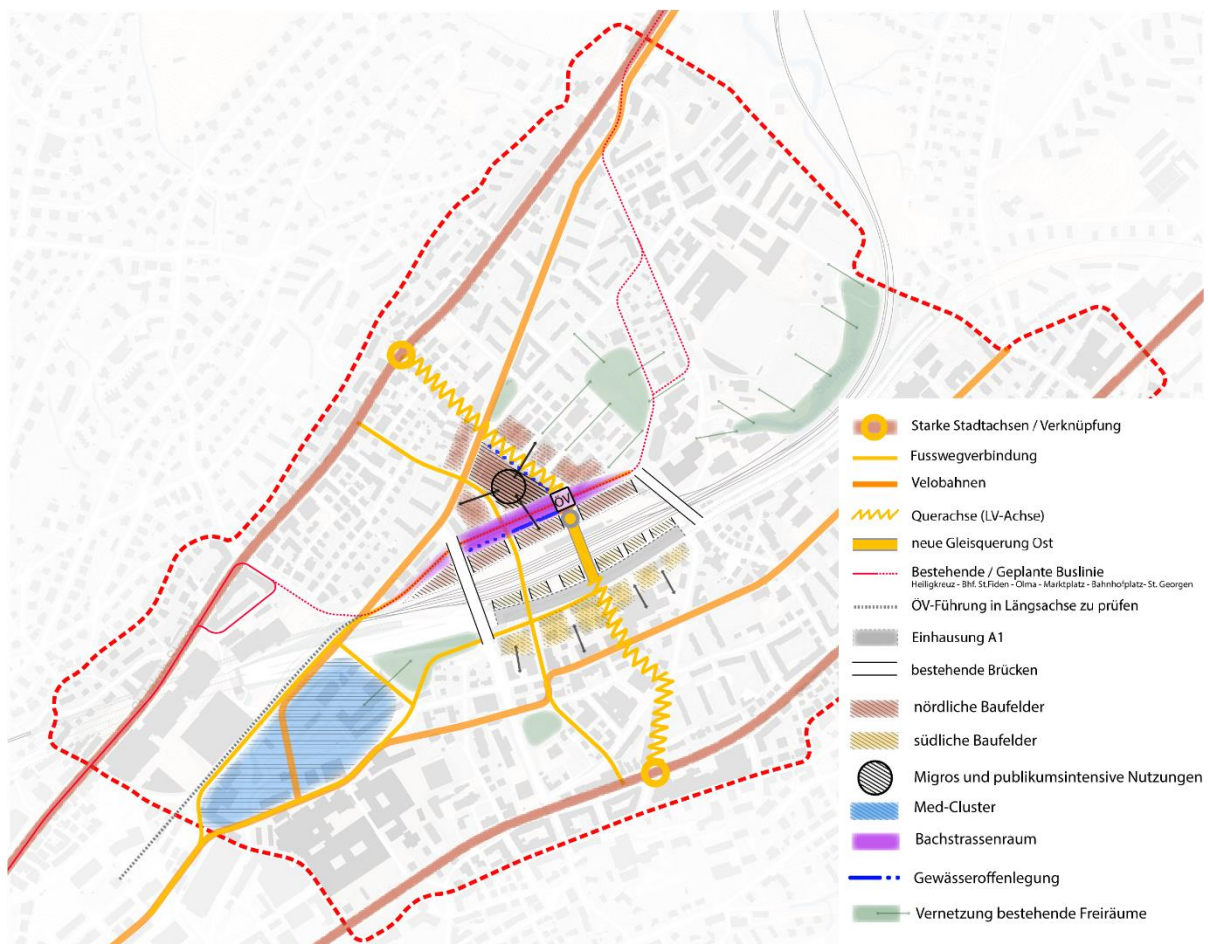


Abbildung 3: Syntheseplan aus Testplanung Zukunftsbild St.Fiden – Heiligkreuz, 7. November 2017 (Metron AG)

In der Begleitgruppe wurden die Ergebnisse der Testplanung kontrovers diskutiert. Die Vertretung der Wirtschaftskreise plädierte für eine stärkere Verdichtung (z.B. durch eine Gleisüberdeckung) und stellte die Verkehrsvorschläge in Frage. Die Vertretung der Zivilgesellschaft sprach sich insbesondere für die Bedeutung der Freiräume und der Quartierverträglichkeit aus. Die Fachexperten des Begleitgremiums sahen und sehen in den städtebaulichen Vorschlägen der Testplanung hingegen ein verträgliches und angemessenes Nutzungsspektrum und empfehlen, dieses im kommenden Planungsschritt zu konkretisieren. Der Synthesebericht wurde von der Projektsteuerung im September 2017 genehmigt und im November 2017 vom Stadtrat zur Kenntnis genommen.

2.4 Weitere Schritte und Überprüfung Gesamtüberdeckung

Bereits während der Testplanung hat sich gezeigt, dass nicht nur – wie ursprünglich beabsichtigt – im nördlichen Gebiet, sondern auch im Gebiet südlich des Bahnhofs massgebliches Entwicklungspotential vorhanden ist. Der Entwicklungspereimeter wurde deshalb um das Gebiet südlich des Bahnhofs erweitert. Entsprechend war es zweckmässig, von der ursprünglichen Absicht, nach der Testplanung einen städtebaulichen Wettbewerb auf der Ebene Areal durchzuführen, abzuweichen. An die Stelle der Phase 3 «städtebaulicher Wettbewerb» trat nun die Phase «Masterplanung», in der die Testplanungsergebnisse, koordiniert mit einer Vertiefung der technischen Rahmenbedingungen, weiterentwickelt und konkretisiert werden sollen. Dem modifizierten Vorgehen stimmte der Stadtrat im Juni 2017 zu. Im Rahmen dieser Vertiefung hat der Stadtrat im März 2018 entschieden, die Möglichkeit einer

Gesamtüberdeckung der Gleisanlagen sowie der Nationalstrasse fachlich zu prüfen, bevor die geplanten Schritte (Masterplanung) weiterbearbeitet werden sollen. Die Liegenschaften- und Baukommission (LBK) wurde in ihrer Sitzung vom 23. April 2018 über die weiteren geplanten Schritte informiert.

Im Testplanungsverfahren wurde die Überdeckung der Nationalstrasse in die Vorschläge der Planerteams zwar miteinbezogen. Eine Überdeckung der Gleisanlagen wurde diskutiert, sie wurde aber von den Planerteams als wenig realistisch erachtet und nicht weiter vertieft und konnte deshalb auch nicht abschliessend behandelt werden. Im Rahmen eines Workshops mit zahlreichen potentiellen Investorinnen und Investoren im Januar 2018 wurde die Gesamtüberdeckung kontrovers diskutiert, die Klärung der Machbarkeit aber explizit gewünscht. Ebenfalls propagiert wird diese Vision von einer Gruppe von Wirtschafts- und Immobilienvertretenden, die sich zur IG Wirtschaft St.Fiden zusammengeschlossen haben. Die Forderung findet ihre Legitimation ebenfalls im städtischen Richtplan (S1.3 Siedlungsverdichtung c] Überdeckung der Bahninfrastruktur), gemäss dem im Raum Hauptbahnhof sowie im Bereich Bahnhof St.Fiden eine Überdeckung und Nutzung von Eisenbahninfrastruktur anzustreben ist, soweit sie technisch, städtebaulich und wirtschaftlich sinnvoll und möglich ist.

3 Grobe Machbarkeitsstudie Gesamtüberdeckung

3.1 Machbarkeitsstudie

Die Stadtplanung hat zur groben Prüfung der Machbarkeit einer Gesamtüberdeckung der Bahngleise und der Nationalstrasse im April 2018 einen Auftrag an eine Arbeitsgemeinschaft (ARGE) erteilt. Ein Architektur- und Planungsbüro wurde beauftragt, das Projekt städtebaulich zu begleiten. Im Vordergrund der Studie standen die technische Machbarkeit und die wirtschaftliche Tragfähigkeit unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen der SBB. Ebenso sollten die städtebaulichen Dimensionen des Grossprojektes unter Berücksichtigung der für die Wirtschaftlichkeit benötigte Baumasse und der statischen Vorgaben grob aufgezeigt werden.

Die ARGE orientierte sich grundsätzlich an den Zielsetzungen der Testplanung, erlaubte sich als Basis der Überlegungen aber eine andere Gewichtung und ergänzte die Zielsetzungen wie folgt:

- Schaffung eines sichtbaren Symbols für einen dringend notwendigen Aufbruch der Stadt, um den aktuellen Trend zu brechen (Abwanderung von Leistungsträgerinnen und -trägern und Verlust von attraktiven Zentrumsfunktionen / Läden)
- Bildung von hochwertigen Nutzungsreserven (hocherschlossen) für die Zukunft (St.Gallen kann an den Rändern nicht mehr wachsen)
- Ansiedlung von gutem Steuersubstrat (Wohneigentum und Mietende)
- Entwicklung eines neuen Stadtquartiers
- Sicherstellung von Raum für Universität, Kantonsspital und Zukunftstechnologien
- Reparatur der Stadt durch Verbindung der beiden Stadtquartiere oder Bildung eines weiteren verbindenden Quartiers
- Ausbildung eines Verkehrshubs (Bahn, ÖV, Fernbus, MiV, Park&Ride, Kiss&Ride, Uber, ...)

Das Ergebnis der Studie der ARGE wurde im September 2018 in der Projektsteuerungssitzung und anschliessend im Begleitgremium der Entwicklungsplanung St.Fiden – Heiligkreuz vorgestellt und diskutiert. Die Studie musste zur Bereinigung und Einhaltung von Rahmenbedingungen der SBB überarbeitet werden und lag per Ende 2018 in einer bereinigten Fassung vor. Die Studie postuliert, dass eine Überdeckung technisch, wirtschaftlich und städtebaulich machbar ist und dass damit die Möglichkeit

geschaffen wird, das Nutzungsmass gegenüber der Testplanung wesentlich zu erhöhen und punkto Zentralität und Dichte einen Massstabssprung zu erzielen.

In der Projektsteuerungssitzung wurde beschlossen, aufgrund der schwierig abzuschätzenden wirtschaftlichen und technischen Risiken zu den Themen «Wirtschaftlichkeit / Kosten» und «Positionierung / Nachfrage» jeweils Zweitmeinungen einzuholen.

3.2 Zweitmeinungen

Im Januar 2019 erteilte die Stadtplanung an drei ausgewiesene Fachbüros den Auftrag, die Überdeckungsstudie bezüglich der Nachfrage und der Positionierung sowie der Kosten und der Wirtschaftlichkeit zu prüfen. Das kantonale Amt für Wirtschaft und Arbeit hat diese Abklärungen finanziell unterstützt und inhaltlich begleitet. Die Studie Überdeckung der ARGE vom Dezember 2018 mit den darin erwähnten Beilagen diente dabei als Grundlage für die Einschätzungen. Mit den Zweitmeinungen sollten durch breiter abgestützte Facheinschätzungen die Aussagen der Überdeckungsstudie auf ihre Vollständigkeit geprüft und plausibilisiert werden (getroffene Annahmen, eingesetzte Kennwerte, Schlussfolgerungen). Zudem sollten dem Stadtrat eine Risikoeinschätzung dargelegt werden.

Die Verfassenden der Zweitmeinungen kommen in ihrer Analyse ebenfalls zum Schluss, dass das Projekt aus rein technischer Sicht grundsätzlich machbar ist, verweisen aber auf die hohen entstehenden Kosten und auf die stadträumlichen Konsequenzen. Schliesslich handelt es sich laut den Verfassenden der Zweitmeinungen grundsätzlich um einen komplexen, nicht alltäglichen Bauvorgang mit erhöhten technischen Anforderungen (v.a. Bauen unter Bahnbetrieb, aber auch die Themen Foundation, Abdichtung und Entwässerung, Erschütterungen, Lärm, Nichtionisierende Strahlung NIS). Diese Themen sprechen nicht gegen eine technische Machbarkeit, müssen aber als kostentreibende Faktoren genauer betrachtet werden.

Die wirtschaftliche Machbarkeit der Überdeckung der Gleisanlage ist gemäss Zweitmeinungen nicht gegeben. Die Investitionskosten werden aufgrund der schwierigen und teils unsicheren Rahmenbedingungen eindeutig bis massiv höher eingeschätzt als bei der Studie der ARGE. Die Nachfragesituation wird generell positiv eingeschätzt. Die Verfassenden der Zweitmeinungen gelangen jedoch zur Beurteilung, dass die Verfassenden der Studie Überdeckung die Lagequalität tendenziell zu optimistisch einschätzen (guter Standort statt Premium-Standort, Konzentration auf Hochpreissegment). Die Erträge müssten entsprechend leicht nach unten korrigiert werden. Unklar ist, wie mit dem Überangebot an Untergeschossen umgegangen wird.

Die Verfassenden der Zweitmeinungen sind sich darin einig, dass ein derartiges Grossprojekt aufgrund seiner langen Realisierungsdauer (schätzungsweise mindestens 15-20 Jahre) eine solide Abstützung in der Politik und in der Bevölkerung benötigt. Die Akzeptanz in der Bevölkerung wird aufgrund der städtebaulichen Dimension und der Positionierung in einem kleinen Marktsegment (hochpreisig) als kritisch beurteilt.

Die Zweitmeinungen weisen in ihrer Betrachtung ebenfalls auf hohe planerische Risiken hin. So zeichnet sich eine Arealentwicklung auf einer Gesamtüberdeckung durch eine geringe Adaptionsfähigkeit aus, oder in anderen Worten eine hohe Pfadabhängigkeit. Die sehr hohen Anfangsinvestitionen sind nicht etappierbar, die Überdeckung müsste in einem Zug realisiert werden (Rahmenbedingung der SBB aufgrund Minimierung der Betriebsstörungen). Das Risiko von Fehlinvestitionen besteht und das Projekt kann sich künftig verändernden Bedürfnissen nur begrenzt nachkommen. Grundsätzlich kann

mit den Hochbauten auf eine sich verändernde Nachfrage reagiert werden, dieser Spielraum ist aber aufgrund des Renditedrucks als gering einzustufen (Leerstände). Ebenfalls können sich laut den Verfassenden der Zweitmeinungen die Rahmenbedingungen nicht nur aus wirtschaftlicher Optik, sondern auch auf Seite der gesetzlichen Normen während der langen Realisierungsdauer verändern und zu einem Projektrisiko werden. In einer Gesamtabwägung kommen die Zweitmeinungen zum Schluss, die Planung mit Überdeckung nicht weiterzuführen.

3.3 Einschätzung Stadtrat

Der Stadtrat ist überzeugt davon, dass das Gebiet Bach St.Fiden dazu prädestiniert ist, sich zu einem neuen Stadtteilzentrum zu entwickeln. Es birgt hohe Synergiepotenziale innerhalb der angrenzenden Areale der Olma, des Kantonsspitals, des sich im Aufbau befindlichen Medtech-Clusters, des künftigen Campus der Universität St.Gallen am Platztor sowie des umliegenden Siedlungsgebiets. Die flankierenden beiden Ausfallachsen Langgasse und Rorschacher Strasse begünstigen die Bildung eines neuen Stadtteilzentrums. Der Stadtrat ist zur Beurteilung gelangt, dass die Grundlagen für einen definitiven Entscheid für oder gegen eine Gesamtüberdeckung im Rahmen der groben Machbarkeitsstudie nicht in ausreichender Tiefe aufbereitet werden konnten und es deshalb verfrüht wäre, die Vision zu verwerfen. Eine vertiefte Machbarkeitsstudie zur Gesamtüberdeckung der Gleise und Autobahn soll deshalb die für einen Entscheid nötigen Sicherheiten für Politik und Wirtschaft geben.

Gleichzeitig ist der Stadtrat überzeugt davon, dass ein derartiges Grossprojekt gemeinsam von Politik und Wirtschaft getragen werden muss, um erfolgreich umgesetzt werden zu können. Der Stadtrat sieht positive Signale von Wirtschafts- und Immobilienkreisen als eine Notwendigkeit für die Durchführung der vertieften Machbarkeitsstudie und den weiteren Prozess und erwartet deshalb eine massgebliche Beteiligung von privaten Akteuren. Aus diesem Grund hat eine Delegation des Stadtrats das Gespräch mit der IG Wirtschaft St.Fiden gesucht. Stadt und Wirtschaftsverbände haben sich über ein gemeinsames Vorgehen, einen Kostenteiler und die Organisation für den nächsten Planungsschritt verständigt. Gemeinsam soll eine vertiefte Machbarkeitsstudie für eine Gesamtüberdeckung der Gleise und Autobahn erarbeitet werden.

4 Vertiefte Machbarkeitsstudie Gesamtüberdeckung

4.1 Ziele

Mit der vorliegenden Grobprüfung der Machbarkeit und den Zweitmeinungen zur Grobprüfung liegen gute Grundlagen für eine zielgerichtete vertiefte Machbarkeitsprüfung einer Gesamtüberdeckung von Gleisen und Autobahn vor. Einige offene und für die Realisierung relevante Aspekte bedürfen einer vertieften Auseinandersetzung, um die Risiken besser abschätzen und die notwendigen Sicherheiten für die Entscheidungsträgerinnen und -träger der Stadt St.Gallen und ihre Entwicklungspartner schaffen zu können. Schliesslich ist auch ein verstärkter Fokus auf die Auswirkungen für die öffentliche Hand zu legen.

Mit der vertieften Machbarkeitsstudie zur Gesamtüberdeckung werden folgende übergeordnete Zielsetzungen verfolgt:

- Prüfung der Bedingungen, unter denen eine Gesamtüberdeckung technisch, wirtschaftlich und im Sinne einer nachhaltigen Stadtentwicklung machbar und damit politisch und gesellschaftlich tragbar ist.
- Identifikation und stufengerechte Bearbeitung der für die Machbarkeit relevanten Schlüsselthemen sowie Einschätzung von Risikofaktoren.

Die Machbarkeitsstudie wird durch ein externes Planungsbüro erstellt und geleitet.

4.2 Einfache Gesellschaft Gesamtüberdeckung St.Fiden

Private Investoren und Projektentwickler haben zur Finanzierung und Organisation der Machbarkeitsstudie eine gemeinsame Absichtserklärung (Letter of Intent, s. Beilage) unterzeichnet, und damit gleichzeitig eine einfache Gesellschaft begründet, die als Auftraggeberin der Machbarkeitsstudie auftritt. Die einfache Gesellschaft besteht aus den Unternehmungen:

- Mettler2Invest AG, St.Gallen
- Fortimo Group AG, St.Gallen
- Nüesch Development AG, St.Gallen
- St.Galler Kantonalbank AG, St.Gallen
- Gewerbe Stadt St.Gallen
- HEV Stadt St.Gallen
- Wirtschaft Region St.Gallen (WISG)

Die Migros Ostschweiz hat grosses Interesse an der Arealentwicklung St.Fiden und ist weiterhin bereit, aktiv mitzuwirken und ihr Grundstück für eine Gesamtentwicklung einzubringen. Sie verschliesst sich der geplanten weiteren Prüfung einer Überdeckung nicht und stimmt einem Einbezug ihres Grundstücks für diesen Planungsschritt zu. Gleichzeitig ist sie an einem zügigen Planungsfortschritt interessiert, um ihre Entwicklungsziele umsetzen zu können. Die Migros Ostschweiz beteiligt sich deshalb nicht an der einfachen Gesellschaft und leistet keinen finanziellen Beitrag. Entsprechend hat die Migros Ostschweiz den Letter of Intent nicht unterzeichnet.

Die SBB äussern sich gegenüber einer Überdeckung der Gleise kritisch. Entsprechend ist die SBB nicht bereit, den vorliegenden Letter of Intent zu unterzeichnen. Die SBB sind indes bereit, die Zustimmung für die nächste Planungsphase auf ihrem Grundstück zu erteilen und mit der einfachen Gesellschaft St.Fiden zusammenzuarbeiten. Mit dieser Zusammenarbeit sind Optimierungen bei den Bearbeitungskosten und der Bearbeitungsdauer der vertieften Machbarkeitsstudie möglich.

Die Stadt St.Gallen fungiert als Beitragszahlerin und unterschreibt den Letter of Intent (LOI). Das Bundesamt für Strassen ASTRA hat den LOI ebenfalls zur Kenntnis genommen.

Der Kanton St.Gallen anerkennt den Wert einer vertieften Auseinandersetzung der Gesamtüberdeckung und das damit einhergehende grosse innerstädtische Entwicklungspotenzial. Gleichzeitig teilt der Kanton St.Gallen die Meinung der SBB, weshalb er die vorliegende Vertiefung abwarten will und zum jetzigen Zeitpunkt keine finanzielle Beteiligung in Aussicht stellen kann.

5 Kosten und Finanzierung

5.1 Bisherige Kosten

Die bisherigen Planungsschritte inkl. der groben Machbarkeitsstudie wurden über den bestehenden Planungskredit (Beschluss des Stadtparlaments vom 24. Mai 2016, Vorlage des Stadtrats Nr. 4209 vom 28. April 2016) finanziert. Aus dem Planungskredit von insgesamt CHF 1'480'000 verbleiben CHF 633'723.05. Die bisherigen Kosten belaufen sich auf insgesamt CHF 846'276.95 und setzen sich wie folgt zusammen:

Planungskredit (Beschluss vom 24. Mai 2016)	CHF 1'480'000.00
Phasen 1 und 2a Analyse und Testplanung	563'012.00
Verfahrensmanagement	
Potentialanalyse	
Testplanung (Teamentschädigung, externe Fachexperten, Veranstaltungen, Modelle)	
Kommunikation	
Phasen 2b und 3 Masterplanung und Vertiefungsstudien ²	283'264.95
Verfahrensmanagement, externe Fachexperten	
Technische Grundlagen (Geländeaufnahmen / Digitales Ge- ländemodell)	
Vertiefung Gewässer / Hochwasserschutz	
Geländeaufnahmen / Digitales Geländemodell	
Vertiefung Querung / Migros / Perronzugänge SBB	
Zwischentotal exkl. Vertiefung Gesamtüberdeckung	122'370.80
Vertiefung Gesamtüberdeckung (Grobe Machbarkeitsstudie inkl. Zweitmeinungen) ³	160'894.15
Total Kosten bis 1. Juni 2020	846'276.95
Differenz zum Planungskredit	633'723.05

5.2 Kosten vertiefte Machbarkeitsstudie

Die Kosten für die vertiefte Machbarkeitsstudie belaufen sich auf insgesamt CHF 885'000 (inkl. MWST, exkl. Reserve) und setzen sich wie folgt zusammen:

Leistungen	Kosten in CHF
0 Projektleitung	200'000
1 Ertragspotential	55'000
2 Städtebau	190'000
3 Gleispläne	100'000
4 Konstruktion	120'000
5 Verkehr	70'000
6 Wirkungsanalyse	85'000
7 Trägerschaftsmodell	50'000
8 Konzept Kommunikation und Beteiligung (exkl. Massnahmen)	15'000
Total (inkl. MWST, exkl. Reserve)	885'000

² Die Arbeiten zur Masterplanung und den Vertiefungsstudien wurden nach Entscheid zur Prüfung der Gesamtüberdeckung sistiert.

³ Die Grobe Machbarkeitsstudie und die Zweitmeinungen wurden vom Kanton St.Gallen, Amt für Wirtschaft mit CHF 52'647.25 unterstützt. Die Gesamtkosten beliefen sich auf CHF 213'541.40.

Die beteiligten Parteien teilen die Gesamtkosten untereinander wie folgt auf:

Parteien	Finanzierungsanteil in CHF
Fortimo	130'000
Mettler2Invest	130'000
Nüesch Development	130'000
St.Galler Kantonalbank AG	100'000
Gewerbeverband Stadt St.Gallen	20'000
HEV Stadt St.Gallen	20'000
Wirtschaft Region St.Gallen (WISG)	20'000
Stadt St.Gallen	335'000
Total	885'000

Die Stadt beteiligt sich an den Kosten für die vertiefte Machbarkeitsstudie mit einem Beitrag von insgesamt CHF 335'000. Gemäss Letter of Intent ist jede Gesellschafterin dazu verpflichtet, an weitere Verpflichtungen zusätzlich maximal einen Betrag von 10 % des ursprünglichen Einlagebetrags zu leisten. Die Stadt St.Gallen geht als Beitragszahlerin diese Verpflichtung ebenfalls ein. Entsprechend beläuft sich der Verpflichtungskredit CHF 368'500.

Die ausserordentliche Natur der Idee der Gesamtüberdeckung hat inhaltlich und organisatorisch grössere Konsequenzen, die nicht mehr dem finanziellen Rahmen, den Zielen und dem Vorgehen des ursprünglichen, vom Stadtparlament am 24. Mai 2016 beschlossenen Planungskredits entsprechen. Es ist deshalb ein zusätzlicher Verpflichtungskredit nötig. Die Tragweite des Projekts für die räumliche Entwicklung der Stadt St.Gallen verlangt zudem nach einer breiten politischen Abstützung. Sollte die Idee der Gesamtüberdeckung nach der vertieften Machbarkeitsstudie weiterverfolgt werden, wird das mit dem Planungskredit aus dem Jahr 2016 eröffnete Konto abgeschlossen. Die weitere Finanzierung soll in diesem Fall neu beantragt werden.

6 Weiteres Vorgehen / Ausblick

Die Resultate der vertieften Machbarkeitsprüfung sollen Ende 2021 vorliegen. Auf dieser Basis werden erneut Entscheide von Seiten öffentlicher Hand und Privaten nötig sein, ob in die darauffolgende Phase der Projektierung eingetreten werden soll. Für die Projektierung wird eine Projektgesellschaft in Form einer Public-Private-Partnership angestrebt. Entsprechende Modelle und ein Entwurf für einen Gesellschaftsvertrag werden als Teil der vertieften Machbarkeitsstudie geprüft.

Es wird noch zu klären sein, wie sich die Stadt St.Gallen im weiteren Verlauf in das zukünftige Projekt einbringen wird. Die Stadt bekundet im Letter of Intent die Absicht, eine Beteiligung der Einfachen Gesellschaft an der zukünftigen Projektgesellschaft zu marktkonformen Bedingungen zu berücksichtigen, sofern das Projekt der Gesamtüberdeckung weitergeführt wird.

Weitere Aussagen zum zeitlichen Verlauf der weiterführenden Planungsschritte können zurzeit noch nicht gemacht werden. Falls die SBB wie geplant ihre Abstellgleisanlagen in St.Fiden realisieren, ist es bei jetzigem Kenntnisstand aufgrund der Kosteneinsparungen nötig, die Überdeckung bis Ende 2033 zu realisieren. Eine Überdeckung nach Erstellung der Abstellgleisanlagen wäre mit wesentlichen Mehrkosten verbunden.

Der Stadtpräsident:
Thomas Scheitlin

Die Stadtschreiber-Stellvertreterin:
Carmen Betschart

Konto: 68.5890.926