



Vorlage Stadtparlament

vom 4. Juni 2015

Nr. 3138

132.26 Initiativen

Initiative „Für ein lebendiges Areal Güterbahnhof ohne Autobahnanschluss“; Bericht und Antrag des Stadtrates**Anträge**

Wir beantragen Ihnen, folgende Beschlüsse zu fassen:

1. Das Initiativbegehren „Für ein lebendiges Areal Güterbahnhof ohne Autobahnanschluss“ wird abgelehnt.
2. Der Bürgerschaft wird folgender Gegenvorschlag zum Initiativbegehren vorgelegt:

Die Gemeindeordnung der Stadt St.Gallen wird mit folgender Bestimmung ergänzt:

Art. 3ter (neu)

Randtitel: Nachhaltige Verkehrsentwicklung

Die Stadt fördert eine nachhaltige Verkehrsentwicklung und schützt die Bevölkerung vor den negativen Auswirkungen des Verkehrs. Sie setzt sich bei Ausbauten von Hochleistungsstrassen und deren Anschlussbauwerken für Lösungen ein, die nach Möglichkeit nicht zu einem zusätzlichen Wachstum des motorisierten Individualverkehrs führen und stadtverträglich ausgestaltet sind.

1 Initiativbegehren**1.1 Inhalt und Rechtmässigkeit**

Das Initiativbegehren „Für ein lebendiges Areal Güterbahnhof ohne Autobahnanschluss“ hat folgenden Wortlaut:

Die Gemeindeordnung ist um folgenden Artikel zu erweitern:

„Art. 3ter (neu)

Randtitel: Verzicht auf Autobahnanschluss

Die Stadt setzt sich für einen Verzicht auf einen Autobahnanschluss Güterbahnhof ein.“



Der Initiative ist folgende Begründung beigelegt:

„Das Areal Güterbahnhof ist eines der wenigen noch freien städtischen Entwicklungsgebiete und bietet sich für eine Verdichtung an. Bund und Kanton St.Gallen planen einen zusätzlichen Autobahnanschluss, der das Areal Güterbahnhof direkt mit der A1 verbinden soll. Ein solcher Autobahnanschluss würde das Areal und die umliegenden Quartiere mit zusätzlichen Immissionen und motorisiertem Individualverkehr belasten. Bei Annahme dieser Initiative werden die zuständigen Behörden verpflichtet, sich mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln für einen Verzicht auf einen zusätzlichen Autobahnanschluss einzusetzen.“

Dieser Initiativtext wurde im April 2014 zur Prüfung der Rechtmässigkeit eingereicht, die vom Stadtrat mit Entscheid vom 12. August 2014 nach den erfolgten Abklärungen bestätigt wurde. Die Initiative ist mit einem Auftrag an die städtischen Behörden verbunden, sich mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln gegenüber Bund und Kanton im Sinne des Begehrens einzusetzen, also gegen einen Autobahnanschluss Güterbahnhof. Ein praktisch gleichlautendes Initiativbegehren in der Stadt Bern ist vom Bundesgericht als zulässig erklärt worden. Demgemäss zeigte die Prüfung im vorliegenden Fall von St.Gallen, dass die gleiche Beurteilung anzuwenden und diese Ergänzung der Gemeindeordnung über die Initiative auch hier zulässig ist.

1.2 Verfahren

Das Initiativbegehren mit den Unterschriftenbogen wurde am 4. November 2014 eingereicht. Der Stadtrat stellte nach der Kontrolle der Unterschriftenbogen durch das Einwohneramt und nach Ablauf der Rechtsmittelfrist fest, dass die Initiative mit Datum vom 9. Dezember 2014 rechtskräftig zustandegekommen ist.

Für die Behandlung von Initiativbegehren gelten die Bestimmungen der Gemeindeordnung der Stadt St.Gallen (GO) und des kantonalen Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1, RIG). In Anwendung von Art. 43 RIG unterbreitet der Stadtrat dem Stadtparlament innert sechs Monaten seit dem rechtsgültigen Zustandekommen dem Stadtparlament Bericht und Antrag zum Inhalt des Initiativbegehrens. Mit dieser Vorlage kommt der Stadtrat innert Frist diesem Auftrag nach.

Das Initiativbegehren ist als ausgearbeiteter Entwurf für eine Ergänzung der Gemeindeordnung formuliert. Es gelten somit die Regeln für eine Verfassungsinitiative mit obligatorischer Volksabstimmung.

Gemäss Art. 44 RIG hat das Stadtparlament innert 11 Monaten seit Rechtsgültigkeit des Zustandekommens, also im vorliegenden Fall bis zum 9. November 2015, zu beschliessen, ob es dem Begehren zustimmt, es ablehnt oder auf eine Stellungnahme verzichten will. Be-



schliesst das Parlament Ablehnung, so ist gleichzeitig zu entscheiden, ob ein Gegenvorschlag vorgelegt werden soll (Art. 48 RIG).

Mit dem Initiativbegehren wird eine Ergänzung der Gemeindeordnung verlangt mit dem Ziel, die Realisierung eines Autobahnanschlusses Güterbahnhof zu verhindern. Im Folgenden begründet der Stadtrat deshalb zunächst, warum aus seiner Sicht dieser Autobahnanschluss notwendig und somit das Initiativbegehren abzulehnen ist. Der Stadtrat legt sodann dar, dass mit einem Gegenvorschlag wesentliche und berechtigte grundsätzliche Anliegen der Initianten in die Gemeindeordnung aufgenommen werden können.

2 Problemstellung

2.1 Heutige Situation

Die Stadtautobahn stösst heute zu den verkehrsreichsten Zeiten an ihre Kapazitätsgrenzen. Schon bei kleinen Störungen zwischen den Anschlüssen Kreuzbleiche und Neudorf entstehen Staus, die zusammen mit dem hohen Anteil an Einmündungsverkehr die Verkehrssicherheit beeinträchtigen können. Schwerwiegend sind namentlich Unfälle auf der Autobahn, die zu einem Ausweichverkehr auf das Stadtstrassennetz führen. In solchen Situationen können eigentliche Verkehrszusammenbrüche entstehen, da die Verkehrsverlagerung von der Autobahn auf das städtische Strassennetz dessen Kapazität bei weitem übersteigt.

Probleme bestehen zudem im Übergangsbereich von der Autobahn zum städtischen Strassennetz: Im Schorentunnel z.B. etwa existiert ein gravierendes Verflechtungs- und damit ein akutes Sicherheitsproblem, und im Bereich Kreuzbleiche sind die Kapazitäten auf dem Strassennetz unzureichend.

Als hauptsächliche Schwachstellen im städtischen Netz gelten die St.Leonhardbrücke, der Untere Graben sowie die Teufener Strasse. Hier handelt es sich um Abschnitte, auf denen die Ströme des innerstädtischen Verkehrs besonders stark gebündelt auftreten. Die St.Leonhardbrücke bildet eine der wenigen Gleisüberquerungen, die zudem sechs Buslinien aufnehmen muss und somit für den öffentlichen Verkehr besondere Bedeutung hat. Der Untere Graben ist die einzige Hauptstrasse zur Umfahrung der Altstadt.

2.2 Verkehrsentwicklung

In den letzten zehn Jahren hat sich der Verkehr auf der Autobahn A1 im Raum St.Gallen um rund 20 % erhöht. Die Fachleute rechnen mit weiteren Zunahmen bis ins Jahr 2030; dies wäre mit einer noch verstärkten Staubildung und zusätzlichen Sicherheitsdefiziten verbunden. Darüber hinaus würde diese Entwicklung wiederum zu Ausweichverkehr auf das untergeordnete Strassennetz und somit zu weiteren Beeinträchtigungen des öffentlichen Verkehrs führen.



Bei der Beurteilung der heutigen Situation wie auch der künftigen Entwicklung ist insbesondere zu berücksichtigen, dass der Durchgangsverkehr auf der A1 im Raum St.Gallen für lediglich ca. 15 % der Verkehrsbelastung verantwortlich ist. Die restlichen 85 % resultieren aus dem Quell-/Ziel- und Binnenverkehr. Lösungen, die lediglich dem Durchgangsverkehr dienen, können somit den Engpass nicht hinreichend beheben.

Die erwartete Verkehrsentwicklung einerseits und die grosse Bedeutung der Autobahn auch für den Binnenverkehr in der Stadt St.Gallen andererseits führen dazu, dass Massnahmen gleichermassen auf der Autobahn wie auch in den Anschlussbereichen angegangen werden müssen. Ohne jegliche Massnahmen bestünde die Gefahr, dass nach 2030 vor allem beim Anschluss Kreuzbleiche eine untragbare Situation mit Rückstaus bis auf die Autobahn entstehen könnte. In einer solchen Lage könnte sich der Bund aus Sicherheitsgründen sogar zu einer Sperrung des Anschlusses gezwungen sehen. Dies ist im Interesse eines funktionierenden Stadtnetzes und dessen existenzieller Bedeutung auch für den öffentlichen Verkehr unbedingt zu vermeiden.

3 Planungen für die Engpassbeseitigung

3.1 Studien vor Inkrafttreten des Neuen Finanzausgleichs (NFA)

Zur Behebung des Engpasses auf der A1 hat der Kanton St.Gallen im Jahre 2002 eine Machbarkeitsstudie zur Erweiterung des Rosenberg隧nels in Auftrag gegeben. Diese Studie zeigte, dass eine Spurerweiterung von je zwei auf je drei Spuren grundsätzlich technisch machbar ist. Mit dieser Kapazitätserhöhung der Stammstrecke können aber die Probleme an den Anschlüssen nicht gelöst werden. Daher erarbeitete der Kanton anschliessend gemeinsam mit der Stadt St.Gallen die Projektstudie „A1-Spange“ und reichte diese im Jahre 2008 beim Bund ein. Zur Engpassbeseitigung wurde dabei der Neubau eines Trassees zwischen Kreuzbleiche und Neudorf vorgeschlagen, die sogenannte „Süd-Spange“. Mit dieser zusätzlichen Ost-West-Achse im Süden der Stadt würden die Funktions- und Leistungsfähigkeit des Gesamtverkehrssystems gewährleistet, die Verkehrssicherheit erhöht und die Innenstadt entlastet.

3.2 Programm zur Beseitigung von Engpässen im Nationalstrassennetz (PEB)

Seit Inkrafttreten des Neuen Finanzausgleichs NFA per 1. Januar 2008 ist der Bund zuständig für den Bau der Nationalstrassen. Seither bildet das Programm Engpassbeseitigung (PEB) die Grundlage für die Verwendung jener Mittel aus dem Infrastrukturfonds, die für die Engpassbeseitigung auf dem Nationalstrassennetz vorgesehen sind. Im ersten Programm zur Beseitigung von Engpässen im Nationalstrassennetz wurde der Engpass Kreuzbleiche bis Neudorf zwar der höchsten Problemstufe III, in der Priorisierung allerdings dem Modul 3



zugeordnet, für welches keine Finanzierungslösung vorliegt. Im November 2010 haben die Eidgenössischen Räte dem ersten Programm Engpassbeseitigung zugestimmt und die Mittel für die Projekte des Moduls 1 gesprochen. Für zahlreiche Projekte der Module 2 und 3 wurden daraufhin unter Federführung des Bundesamtes für Strassen (ASTRA) Projektstudien im Sinne von Zweckmässigkeitsbeurteilungen erarbeitet mit dem Ziel, Klarheit über die jeweiligen Bestvarianten für die Engpassbeseitigung zu schaffen. Dies im Hinblick auf das zweite Programm der Engpassbeseitigung.

3.3 Zweckmässigkeitsbeurteilung zur Engpassbeseitigung A1 St.Gallen (ZMB)

Das Bundesamt für Strassen (ASTRA) hat zusammen mit Vertretern von Kanton und Stadt St.Gallen zwischen 2010 und 2012 die Zweckmässigkeitsbeurteilung (ZMB) zur Engpassbeseitigung auf der A1 in St.Gallen vorgenommen. Im Rahmen der ZMB wurde auch eine Analyse des ÖV-Potenzials vorgenommen. Die Studie ergab, dass auch mit massiven Ausbauten im öffentlichen Verkehr keine ausreichende Reduktion des Verkehrs auf der Stadtautobahn erreicht werden kann. Folglich ist zur Engpassbeseitigung der A1 ein Ausbau bzw. Neubau einer Strasseninfrastruktur unverzichtbar.

Im Rahmen der ZMB wurden u.a. Verbände, Quartiervereine und umliegende Gemeinden an vier Foren über die Lösungsfindung informiert und die Ideen diskutiert.

Als Bestvariante der ZMB wurde die Lösung mit der 3. Röhre und der Teilsperre mit der Ein- und Ausfahrt im Güterbahnhofareal ermittelt. Die von Kanton und Stadt im Jahr 2008 erarbeitete Südspangen-Lösung war ebenfalls Bestandteil der Kosten-Nutzen-Analyse (KNA) der ZMB; die Südspange wies zwar den grössten verkehrlichen Nutzen, jedoch auch die grössten Kosten auf und wurde deshalb gestützt auf die KNA nicht für die weitere Bearbeitung empfohlen. Aufgrund der ZMB rückte das Projekt in St.Gallen im zweiten Programm der Engpassbeseitigung vom Modul 3 ins Modul 2 vor, insbesondere da der Bund mit Kanton und Stadt St.Gallen eine gegenüber der ersten Programmbotschaft deutlich kostengünstigere Lösung mit einem guten Nutzen-Kosten-Verhältnis vereinbaren konnte.

Im Rahmen der ZMB wurde beschlossen, dass der Kanton und die Stadt St.Gallen in einem nächsten Schritt die verkehrlichen Abklärungen zum Anschluss Güterbahnhof vertiefen. Die Verkehrsfachleute der Tiefbauämter von Kanton und Stadt St.Gallen haben daher anschliessend auch die Leistungsfähigkeit der übrigen massgebenden Knoten und Strecken analysiert. Dabei zeigte sich, dass mit der Bestvariante der ZMB insbesondere der Knoten Teufener Strasse / Oberstrasse mit den heutigen Verkehrsmengen ausgelastet bzw. mit den prognostizierten Verkehrsmengen überlastet ist, was für die Teufener Strasse zu massiven Staus führen würde. Deshalb wurden Überlegungen angestellt, mit welchen alternativen Tunnelportalstandorten der Teilsperre auch dieses Problem gelöst werden kann. Die Verkehrsfachleu-



te von Kanton und Stadt St.Gallen haben daher in den Jahren 2013 – 2014 mögliche Varianten für Tunnelportale der A1-Spange südlich der SBB-Gleise erarbeitet und hinsichtlich technischer und verkehrlicher Machbarkeit grob beurteilt. Daraus wurden sechs Varianten weiterverfolgt und anschliessend in einem interdisziplinären Team von kantonalen und städtischen Fachmitarbeitenden aus den Sparten Tiefbau, Verkehr, Städtebau sowie Raumplanung und Umwelt anhand von Indikatoren bewertet. Aufgrund dieser Bewertung sowie der Einschätzung des ASTRA haben die Regierung des Kantons St.Gallen und der Stadtrat St.Gallen die Variante Teilspace von der Autobahn bis zur Liebegg mit einem unterirdischen Anschluss im Bereich Güterbahnhofareal zur Umsetzung empfohlen.

Für den unterirdischen Anschluss im Güterbahnhofareal sind technisch noch drei Varianten (vgl. Anhänge) denkbar:

- Die Variante H weist einen zweispurigen unterirdischen Kreisel auf mit einspurigen Zufahrten und Wegfahrten von/nach der Autobahn resp. von/nach Liebegg.
- Die Variante K basiert auf der Variante H, jedoch wird die Teilspace zwischen Autobahn und Güterbahnhofareal mit zwei Spuren statt einer Spur pro Fahrtrichtung ausgebildet. Zudem wird im Güterbahnhofareal statt eines unterirdischen Kreisels der Anschluss mit Unterwerfungen und Verflechtungen ausgebildet, was auch eine zweite Spur vom Güterbahnhofareal Richtung Liebegg bedingt.
- Die Variante L sieht zwei zweispurige Tunnels zwischen Autobahn und Güterbahnhof auf der Basis eines zweispurigen unterirdischen Kreisels mit direkter Verbindung in die Liebegg vor.

Am 26. November 2014 haben Kanton und Stadt die Lösung der Teilspace mit den drei Varianten H, K und L dem Bund (ASTRA) eingereicht und beantragt, dass nun darauf basierend das Generelle Projekt ausgelöst wird. Ebenso wurde ein weiterhin starker Einbezug von Kanton und Stadt in die weitere Planung gefordert. Anfang 2015 hat das ASTRA noch ergänzende Unterlagen gewünscht, welche im Sommer 2015 eingereicht werden.

4 Zeitliche und sachliche Zusammenhänge des Projektes Engpassbeseitigung

In naher Zukunft (ca. ab 2020) ist eine mehrjährige Sanierung der Autobahn zwischen Kreuzbleiche und Neudorf vorgesehen. Da derzeit aufgrund der vorhandenen Bausubstanz noch auf eine Sanierung der Fahrbahnplatten im Rosenbergstunnel verzichtet werden kann, sind für diese Sanierung voraussichtlich „lediglich“ Nachsperrungen der Autobahn mit entsprechenden Umleitungen durch die Stadt notwendig.



Eine umfassende Sanierung (Gesamterneuerung) inklusive der Sanierung der Fahrbahnplatten im Rosenbergstunnel ist nach 2030 notwendig. Dabei werden aus bautechnischen Gründen auch lange Sperrungen des Tunnels am Tag notwendig werden, was zum Verkehrskollaps in der Stadt führen würde, sofern dann nicht bereits die 3. Röhre realisiert ist.

Aufgrund des Problemdruckes sowie der längerfristig anstehenden Gesamterneuerung ist die 3. Röhre auch aus Gründen des Verkehrsablaufes und der Verkehrssicherheit auf der Autobahn A1 zwingend erforderlich. Dies bedeutet, dass der Bund eine 3. Röhre auf jeden Fall realisieren dürfte, auch wenn zum dannzumaligen Zeitpunkt die Teilsperre nicht oder noch nicht gebaut wäre.

5 Entwicklung des Güterbahnhofareals

Das Initiativbegehren ist in der angefügten Begründung vor allem in einen Zusammenhang mit der Überbaubarkeit des Areals Güterbahnhof gestellt worden. Zu Recht wird ausgeführt, dass dieses Areal eines der wenigen noch freien innerstädtischen Entwicklungsgebiete ist und sich für eine Verdichtung anbietet. Deshalb sollte vermieden werden, dass dieses Areal und die umliegenden Quartiere mit zusätzlichen Immissionen und motorisiertem Individualverkehr belastet werden.

Die vorstehenden Ausführungen namentlich zu den nun vorliegenden drei Varianten für den Anschluss zeigen, dass mit dem Engagement von Stadt und Kanton in den Planungen zur Engpassbeseitigung nun Lösungen vorliegen, die diese Anliegen weitgehendst erfüllen. Mit der hauptsächlich unterirdischen Führung der neuen Strassen und Anschlüsse wird die Überbauung der Entwicklungsreserve kaum eingeschränkt. Die beiliegenden Pläne dokumentieren diese künftige Situation. Das so weiterhin bestehende grosse Potenzial für die Entstehung eines neuen Stadtquartiers mit Wohnen und Arbeiten wird noch vergrössert, wenn die geplante Verlegung des Trassees der Appenzeller Bahnen aus dem Güterbahnhofareal auf die Nordseite der Güterbahnhofbauten zum SBB-Trasse umgesetzt werden kann.

Die in den beiliegenden Plänen ersichtliche grossräumige Lösung mit unterirdischen Verkehrsanlagen im Bereich Güterbahnhof und einer unterirdischen Verbindung bis in die Liebegg führt nicht nur zu einer Erhaltung der Entwicklungsreserve in diesem Gebiet, sondern bringt darüber hinaus auch massive immissionsmässige Entlastungen für städtische Wohngebiete vom Verkehr. Dies gilt vor allem für die Wohnquartiere im Gebiet entlang der Teufener Strasse und im Riethüsli bis zur Liebegg.



6 Ablehnung des Initiativbegehrens und Gegenvorschlag

Mit dem Initiativbegehren wird gefordert, dass sich die Stadt für einen Verzicht auf den Autobahnanschluss Güterbahnhof einsetzt. Es ist zu erwarten, dass bei einer Annahme der Initiative der Bund die Planung, Projektierung und Ausführung des Anschlusses Güterbahnhof nicht mehr weiterführt, die 3. Röhre aber trotzdem realisiert wird.

Der Stadtrat ist der Überzeugung, dass eine solche Konsequenz durch eine Annahme der Initiative zu gravierenden, untragbaren Nachteilen für die Stadt und deren Bevölkerung führen würde. Die Realisierung der Engpassbeseitigung mit dem Anschluss Kreuzbleiche ist notwendig, die vorliegenden Varianten sind stadtverträglich ausgestaltet und ermöglichen nach wie vor die Weiterentwicklung des Güterbahnhofareales.

Berechtigt ist hingegen das grundsätzliche Anliegen der Initiative, Verkehrsinfrastrukturen unter grösstmöglicher Berücksichtigung des Schutzes der Bevölkerung und der Quartiere und der Sicherstellung einer optimalen Stadtentwicklung ohne unnötigen Bodenverbrauch für den Verkehr zu planen und umzusetzen. Die erzielte Entlastungswirkung auf dem städtischen Strassennetz soll langfristig erhalten bleiben. Mit einem Gegenvorschlag kann die Gemeindeordnung mit dieser Zielsetzung ergänzt werden. Der Text dieses Gegenvorschlages entspricht inhaltlich dem von der Bürgerschaft beschlossenen Reglement für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung. In der Gemeindeordnung wird so – anschliessend an die ebenfalls als Zielsetzung formulierte Bestimmung über die Energiepolitik in Art. 3bis – in einem neuen Art. 3ter eine verkehrspolitische Zielsetzung formuliert, mit einer Verankerung des Grundsatzes der nachhaltigen Verkehrsentwicklung und mit einem inhaltlichen Schwerpunkt für den Ausbau von Hochleistungsstrassen und deren Anschlussbauwerken.

Der Stadtpräsident:
Scheitlin

Der Stadtschreiber:
Linke

Beilage:
- Initiative
- Übersichtspläne der Varianten H, L und K

