



An die Mitglieder
des Kantonsrates

Sabrina Baumgartner
Leiterin Parlamentsdienst
Tel. +41 71 353 62 58
Fax +41 71 353 68 64
Sabrina.Baumgartner@ar.ch

Herisau, 17. Juni 2019 / sba

1400.2162

**Bahnhofareal Herisau, Anpassung Strasseninfrastruktur (P 1592); Verpflichtungskredit;
Genehmigung; 1. Lesung**

2. Bericht und Antrag der Kommission Finanzen vom 17. Juni 2019

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

1. Einleitung

Mit Beschluss vom 7. Mai 2019 verabschiedete der Regierungsrat den Bericht und Antrag für den Verpflichtungskredit zur Anpassung der Strasseninfrastruktur im Bahnhofareal Herisau zuhanden der Sitzung des Kantonsrates vom 26. August 2019. Demnach sollen mit einer verkehrlichen Neukonzeption die beiden bisherigen unmittelbar benachbarten Kreuzungen westlich des Bahnhofs zu einem Knoten in Kreiselform vereint werden. Die vier Kantonsstrassen Bahnhofstrasse, obere Güterstrasse, Güterstrasse und neu auch die Mühlestrasse werden damit auf einer Ebene zusammengeführt.

Mit dieser Neukonzeption soll Durchgangs- und Fremdverkehr aus dem Bahnhofareal entfernt und Platz für die Umgestaltung des Bahnhofplatzes zu einem modernen, multimodalen Umsteigepunkt geschaffen werden. Damit kann das Bahnhofareal, welches für den Kanton Appenzell Ausserrhoden ein wichtiges Entwicklungsgebiet darstellt, zeitgemäss entwickelt und das volkswirtschaftliche Potential erschlossen werden.

Insgesamt wird für diese geplante Anpassung der Strasseninfrastruktur mit Investitionskosten von 17.2 Mio. Franken gerechnet. Der Kantonsanteil, welcher mit zweckgebundenen Mitteln über die Strassenrechnung finanziert werden soll, beträgt 13.3 Mio. Franken. Es ist jedoch davon auszugehen, dass von den



Gesamtkosten ein Teil durch Bundesgelder aus dem Agglomerationsprogramm St.Gallen-Bodensee getragen wird. Die Mitfinanzierung des Bundes ist an Bedingungen geknüpft und wird 35% der anrechenbaren Kosten betragen. Der Regierungsrat geht in seiner Planung, welche im neuen Aufgaben- und Finanzplan 2021 bis 2023 abgebildet sein wird, rechnerisch von einem Bundesanteil von 5 Mio. Franken aus, was nach Berücksichtigung des Gemeindeanteils eine Nettoverpflichtung des Kantons von 9.5 Mio. Franken bedeuten würde.

2. Arbeit der Kommission

Gemäss Beschluss des Büros des Kantonsrates wurde keine Parlamentarische Kommission zu diesem Geschäft eingesetzt und stattdessen die Finanzkommission mit der Vorberatung beauftragt.

Die Finanzkommission hat sich an ihrer Sitzung vom 11. Februar 2019 erstmals ausführlich über das Projekt Anpassung Strasseninfrastruktur Bahnhofareal Herisau informiert. Dabei haben Regierungsrat Dölf Biasotto, Gemeinderat Max Eugster und Kantonsingenieur Urban Keller das Projekt vorgestellt und die weiteren Schritte und der Zeitplan wurden diskutiert. Für eine nächste Besprechung wurden, nebst dem Bericht und Antrag des Regierungsrates, weitere Informationen zu Alternativen und Kostenschätzungen für den Fall einer Ablehnung des Geschäfts gefordert.

An der Sitzung vom 3. Juni 2019 haben die verbleibenden Mitglieder der Finanzkommission und die designierten Mitglieder der Kommission Finanzen den Bericht und Antrag des Regierungsrates beraten und sich von Kantonsingenieur Urban Keller anhand von weiteren Unterlagen und einem Modell über das vorliegende Geschäft informieren lassen sowie Fragen an ihn gerichtet.

An der Sitzung vom 17. Juni 2019 hat die neu gewählte Kommission Finanzen unter Teilnahme von Regierungsrat Dölf Biasotto die Vorlage und einen Entwurf des Berichts und Antrags abschliessend beraten. Der vorliegende Bericht und Antrag wurde Ende Juni 2019 im Zirkularverfahren durch die Kommission Finanzen verabschiedet.

Der Kommission standen folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 7. Mai 2019 an den Kantonsrat (inkl. Beilagen)
- Finanzieller Mitbericht Amt für Finanzen vom 12. April 2019
- Kostenvoranschlag +/-10% Kreuzung Bahnhofstrasse, Gesamterneuerung
- Pläne und Kostenzusammenstellung +/-25% für Ersatzneubau Bahnhofbrücke
- Handout/Präsentation Kantonsingenieur Urban Keller mit weiteren Darstellungen und Informationen
- Auszug aus dem Entwurf Leistungsvereinbarung zwischen Bund, den Kantonen SG, TG und AR und der Regio Appenzell AR – St. Gallen – Bodensee betreffend dem Agglomerationsprogramm St. Gallen-Bodensee, 3. Generation, Verkehr und Siedlung
- Übersicht aufgelaufene Kosten P 1592, Kreuzung Bahnhofstrasse, Gesamterneuerung, Stand 03.06.2019



B. Erwägungen

1. Eintreten und Grundzüge der Vorlage

Die Kommission spricht sich einstimmig für Eintreten aus. Das Bahnhofareal in Herisau bietet mit grossen Flächen für Gewerbe- und Wohnbauten an bestens erschlossener Lage ein sehr wichtiges Entwicklungspotential für den Kanton Appenzell Ausserrhoden. Unter Federführung der Gemeinde Herisau wurde die letzten Jahre die Planung zu einer gesamtheitlichen Entwicklung des Areals vorangetrieben. Zentrales Element ist dabei die Umgestaltung des Bahnhofplatzes, womit bessere Umsteigemöglichkeiten geschaffen und der öffentliche Verkehr gestärkt werden. Damit diese Veränderungen möglich sind, muss Raum geschaffen werden, was einerseits durch die Verlagerung der Gleisanlage der Appenzeller Bahnen und andererseits durch die Neukonzeption der Strassenanlage des Kantons geschieht. Letztere ist Gegenstand der vorliegenden Kreditvorlage.

2. Vor- und Nachteile der vorgeschlagenen Neukonzeption der Strassenanlage

Das Projekt der Anpassung der Strasseninfrastruktur im Bahnhofareal Herisau wurde im Bericht und Antrag, sowie in den Beilagen dazu, ausführlich beschrieben. Zusammenfassend sollen an dieser Stelle die Vor- und Nachteile aus Sicht der Kommission aufgeführt werden:

Vorteile der Anpassung der Strasseninfrastruktur gegenüber der heutigen Situation:

- Die Verkehrssicherheit wird deutlich verbessert. Der aktuelle Mini-Kreisel beim Bahnhofplatz und die damit verbundenen engen und unübersichtlichen Verkehrsverhältnisse verschwinden. Die Fussgängerströme werden durch sicherere Verbindungen gelenkt.
- Das Bahnhofareal wird vom Fremdverkehr befreit und der Durchgangsverkehr wird reduziert. Fahrten aus Richtung «Schwänli» über die Mühlestrasse können direkt ohne Umwege über das Bahnhofareal ins Zentrum von Herisau geführt werden.
- Die geplante Infrastruktur kann auch von grösseren Fahrzeugen, insbesondere den Schleppkurven Bussen ohne Einschränkungen befahren werden.
- Die sanierungsbedürftige Infrastruktur wird zeitgemäss erneuert bzw. ersetzt.
- Die Realisierung des geplanten Gesamtprojekts (Bahnhofplatz / Bushof / Entwicklungsgebiet Bahnhofareal) mit den entsprechenden Vorteilen (s. nächster Abschnitt) wird dank der Anpassung der Strasseninfrastruktur ermöglicht.

Vorteile des Gesamtprojekts Bahnhofareal (Die Umsetzung des Entwicklungskonzepts steht unter dem Vorbehalt der Genehmigung der einzelnen Projekte und Kredite durch die zuständigen Instanzen.):

- Bessere Umsteigebeziehungen und kürzere Umsteigezeiten, welche die Fahrplangestaltung und -stabilität ermöglichen, entstehen. Der öffentliche Verkehr gewinnt an Attraktivität.
- Der Bahnhof Herisau als «erste Ankunft in Appenzell Ausserrhoden» wird moderner und einladender.
- Das Entwicklungspotential des Areals kann für Gewerbe und Wohnbauten genutzt werden, was volkswirtschaftlich für den Kanton von Bedeutung ist.
- Es entstehen bessere Fussweganschlüsse an das Zentrum von Herisau (inkl. Schulen und Spital).
- Die Vorgaben aus dem Behindertengleichstellungsgesetz können erfüllt werden und die Sicherheit für den Fuss- und Veloverkehr wird verbessert.



Nachteilig gegenüber heute ist der Umstand, dass der Fuss- und Veloverkehr von und zum Bahnhof über die Mühlestrasse gegenüber heute eine leicht grössere Höhendifferenz überwinden muss. In Herisau sind aufgrund der Topographie jedoch fast alle Wege mit Höhendifferenzen verbunden. Aufgrund der Diskussionen und Beratungen in der Kommission haben sich keine weiteren nachteiligen Aspekte der vorgeschlagenen Lösung ergeben.

3. Alternativen

Im Bericht und Antrag wird erwähnt, dass zu Beginn der Projektentwicklung auch eine Variante der direkten Verbindung der Mühlestrasse mit der Gossauerstrasse geprüft wurde. Bei dieser Variante hätte die Mühlestrasse im Bereich nach dem Schwänlikreisel bis zur entstehenden Kreuzung mit der Gossauerstrasse stark angehoben werden müssen, was starke Auswirkungen auf den Charakter des Ortes zur Folge gehabt hätte. Eine Lösung für die verkehrliche Anbindung des Quartiers Cilander hätte bei dieser Variante noch entwickelt werden müssen. Gemäss Einschätzung im Bericht und Antrag des Regierungsrates hätte diese Variante wesentliche Mehrkosten gegenüber der aktuellen Kreditvorlage verursacht.

Alternativ zum geplanten Projekt ist eine Sanierung und Erneuerung der aktuellen Strasseninfrastruktur denkbar. Aufgrund der bestehenden maroden Infrastruktur wäre eine Sanierung umgehend nach Ablehnung durch den Kantonsrat oder durch das Stimmvolk anzugehen. Dabei würde die Brücke über die Mühlestrasse und die Geleise der Appenzeller Bahnen neu und in grösserem Ausmass erstellt, damit diese die verkehrlichen Anforderungen (Schleppkurven Busse) erfüllen. Eine Kostenschätzung für eine neue Brücke, welche der Kommission vorliegt, zeigt Kosten in der Höhe von 3.8 Mio. Franken auf (mit einer Schätzgenauigkeit von +/- 25%). Weiter wären bei dieser Variante auch die umliegenden Strassenzüge, der Tunnel Mühlestrasse, die Überführung der Gossauerstrasse sowie die Stützmauern zu ertüchtigen, was gemäss einer groben Schätzung weitere Kosten von 3 bis 4 Mio. Franken zur Folge hätte.

Bei Realisierung dieser Variante gelten die Kosten als gebunden, was einerseits zur Folge hat, dass die Voraussetzungen für eine Kostenbeteiligung durch den Bund nicht gegeben sein dürften und andererseits das Projekt gänzlich in die Kompetenz des Departements Bau und Volkswirtschaft fallen würde. Aufgrund der Gesamtkosten dieser Variante von 7 bis 8 Mio. Franken ist die Differenz zur Nettoverpflichtung von 9.5 Mio. Franken, welche der Kanton bei der Umsetzung des Projekts gemäss Kreditvorlage zu tragen hätte, relativ klein.

Der grösste Nachteil dieser Variante dürfte sein, dass die aktuell nachteilige Verkehrsführung am Bahnhof Herisau für rund 80 bis 100 Jahre wortwörtlich «zementiert» wäre und die Vorteile wie sie im zweiten Kapitel der Erwägungen aufgeführt wurden, mehrheitlich wegfallen dürften.

Die Kommission hat sich in ihren Beratungen mit den beiden Varianten auseinandergesetzt und ist zum Schluss gekommen, dass die Nachteile klar überwiegen und diese daher keine Alternativen darstellen.



C. Auswirkungen

1. Finanziell

Die Kommission hat sich mit dem detaillierten Kostenvoranschlag auseinandergesetzt. Dieser ist nach Ansicht der Kommission detailliert und schlüssig aufbereitet. Die Annahmen scheinen, soweit sie beurteilt werden können, plausibel. Enthalten ist ebenfalls eine (standardmässige) Bauherrenreserve von 10% der Bauarbeiten und Baunebenarbeiten, was 1.24 Mio. Franken entspricht.

Gemäss Einschätzung von Kantonsingenieur Urban Keller besteht das grösste Risiko für eine grössere Kostenabweichung in der Annahme, dass die Bauarbeiten grossmehrheitlich während laufendem Betrieb der Appenzeller Bahnen durchgeführt werden können. Sollte dies entgegen den Erwartungen nicht möglich sein, dürften grössere Aufwendungen für Bahnersatzbusse entstehen.

Die grösste Unsicherheit in Bezug auf die Nettoverpflichtung des Kantons liegt in der Beteiligung des Bundes aus dem Agglomerationsprogramm St. Gallen-Bodensee. Da dieser Beitrag von den anrechenbaren Kosten der im Agglomerationsprogramm aufgeführten Massnahmen abhängt, kann gemäss Ausführungen von Kantonsingenieur Urban Keller erst nach Abschluss der Bauarbeiten beziffert werden, in welcher Höhe sich der Bund an den Kosten effektiv beteiligt. Die Beteiligung wird zwischen 0 bis 6 Mio. Franken liegen, realistisch jedoch kann eine Beteiligung zwischen 3 und 5 Mio. Franken erwartet werden. Die Beteiligung des Bundes steht zudem unter dem Vorbehalt der Genehmigung der Programme Agglomerationsverkehr durch den Ständerat in der Sommersession 2019.

Sollten sich die Annahmen bewahrheiten, beläuft sich die Nettoinvestition für den Kanton auf 9.5 Mio. Franken. Der Verpflichtungskredit des Kantons ist jedoch brutto, d.h. ohne Berücksichtigung des voraussichtlichen Bundesanteils zu sprechen und beträgt damit 13.335 Mio. Franken.

Das Projekt soll über die Investitionsrechnung Strassenbau geführt und über 25 Jahre abgeschrieben werden. Die Abschreibungen werden dabei der Strassenrechnung belastet, d.h. spezialfinanziert durch zweckgebundene Mittel getragen. Der aktuelle Bestand sowie die Entwicklung des Fonds für die nächsten Jahre zeigen, dass die Finanzierung möglich ist. Im aktuellen Aufgaben- und Finanzplan 2020 bis 2022 sind die Kosten für das vorliegende Projekt in der Tabelle der Investitionsrechnung enthalten (vgl. Seite 146, Kontogruppe 501). Demnach sind für Strassen Nettoinvestitionen von 8.7 Mio. Franken für 2020, 9.7 Mio. Franken für 2021 und 9.8 Mio. Franken für 2022 geplant. Im kommenden Aufgaben- und Finanzplan 2021 bis 2023 ist vorgesehen, das vorliegende Projekt als Einzelobjekt in den Anhang 4 «Investitionsliste» aufzunehmen. Die geplanten (Netto-)Investitionen sind in der Tabelle 2 im Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 7. Mai 2019 ersichtlich. Aus Sicht der Kommission lässt die derzeitige Finanzplanung diese Investitionen in das vorliegende Projekt zu.

Die Kommission hat sich weiter mit der Frage auseinandergesetzt, ob die Klassifizierung der Aufwendungen als neue Ausgaben für dieses Vorhaben zutreffend ist. Eine Klassifizierung als gebunden würde bedeuten, dass die Kompetenzen so gelagert wären, dass weder Stimmvolk noch der Kantonsrat darüber befinden könnte. Da durch die verkehrliche Neukonzeption die Verkehrsströme und die bereitzustellenden Kapazitäten auf der Kreuzung ändern, ist eine Einordnung als neue Ausgabe gemäss Art. 8 FHG auch nach Ansicht der Kommission zutreffend. Darüber hinaus macht es aufgrund der Grössenordnung des Vorhabens auch aus politischer Sicht Sinn, den Verpflichtungskredit dem Volk vorzulegen.



2. Verkehrlich

Die Kommission hat sich mit der Frage auseinandergesetzt, ob die geplante Strasseninfrastruktur bei einer Anbindung an die Umfahrung Herisau gemäss Projekt «Zubringer Appenzellerland» noch den verkehrlichen Anforderungen standhalten würde. Gemäss Bericht und Antrag des Regierungsrats sind die Kapazitäten des geplanten Kreisels auch nach einer aufgrund des Zubringers erwarteten Zunahme des Verkehrsaufkommens ausreichend. Für den Anschluss an die Umfahrungsstrasse Herisau müsste gemäss Aussagen des Kantonsingenieurs Urban Keller jedoch die Mühlestrasse noch ausgebaut werden. Bei einer Sanierung und Erneuerung der aktuellen Strasseninfrastruktur (vgl. Abschnitt 3. Alternativen) wäre der aufgrund der Umfahrung erwartete Mehrverkehr hingegen nicht mehr zu bewältigen.

Während den drei Bausaisons dürften mehrere verkehrlichen Einschränkungen auf die Verkehrsteilnehmer zukommen, insbesondere während der temporären Schliessung der Gossauerstrasse und der Mühlestrasse. Die Ausweichroute über die Waisenhausstrasse wird zwar immer offen sein, die Situation dieser Verbindung (Parkplätze, Schulen, etc.) ist jedoch zu überwachen und gegebenenfalls sind Massnahmen für den Verkehrsfluss und die Sicherheit zu ergreifen.

3. Weitere Auswirkungen

Es ist, wie bereits im Bericht und Antrag des Regierungsrats aufgeführt, darauf hinzuweisen, dass der Kanton über die Strassenrechnung und somit aus zweckgebundenen Mitteln in den nächsten zehn Jahren im Bahnhofareal Herisau zusätzlich für die Güterstrasse West 1.7 Mio. Franken und für die Güterstrasse Ost 2.0 Mio. Franken investieren wird.

Weiter ist darauf hinzuweisen, dass der geplante Bushof auf dem Bahnhofareal, welcher durch die Gemeinde Herisau projektiert und hauptsächlich getragen werden soll, auch durch einen Kantonsbeitrag mitfinanziert werden soll. Die Finanzierung dieses Beitrags unterscheidet sich jedoch gänzlich von der vorliegenden Kreditvorlage und wird Gegenstand eines separaten Kantonsratsgeschäfts sein.

D. Antrag

Die Kommission Finanzen beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. dem Verpflichtungskredit für die Neukonzeption der Strasseninfrastruktur der Bahnhofkreuzung Herisau in der Höhe von Fr. 13'335'000 in erster Lesung zuzustimmen.

Im Namen der Kommission Finanzen

Oliver Schmid, Präsident