Partnerschaftliche Stadtentwicklung in St. Gallen

Autor(en): **Besselaar, Mark**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale**

Band (Jahr): **- (1998)**

Heft 1

PDF erstellt am: **23.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-957088

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Partnerschaftliche Stadtentwicklung in St. Gallen

▶ Mark Besselaar

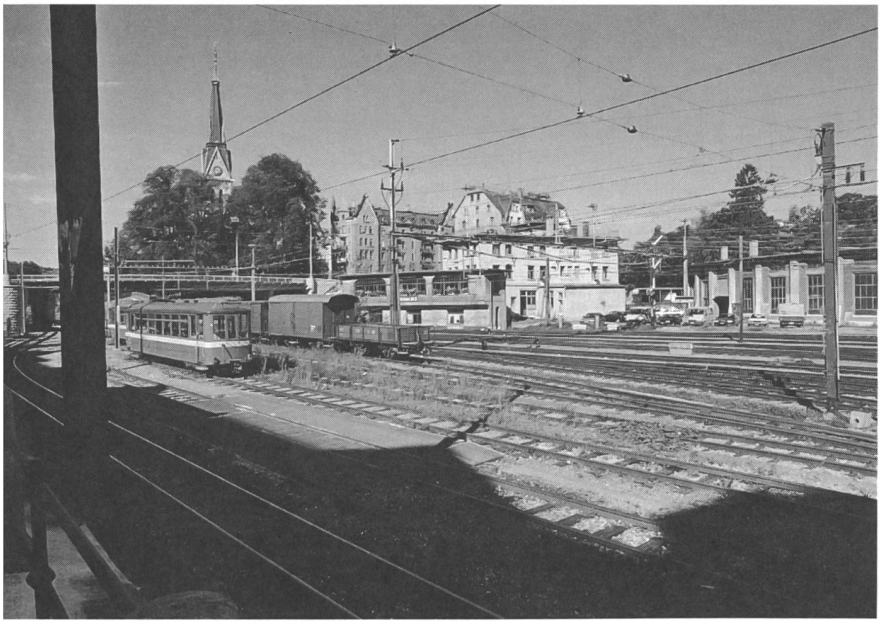


Abbildung 1:
Das Areal nordwestlich des Hauptbahnhofes St. Gallen

▶ **Mark Besselaar**
dipl. Geograph/Planer BSP, Leiter der Stadtplanung St. Gallen

Öffentlich-Private-Partnerschaften als Organisationsform

Wachsende Herausforderungen durch veränderte gesamtwirtschaftliche oder gesellschaftliche Rahmenbedingungen sind das Kennzeichen der Gegenwart und der Zukunft. Die Städte als räumliche Kristallisationspunkte wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Entwicklung stehen im Zentrum dieser Entwicklung. Folglich müssen sie sich nicht nur den neuen Herausforderungen anpassen, sie müssen versuchen, Akzente zu setzen, müssen selbst zum Motor des gesamtgesellschaftlichen Wandels werden.

Die Konsequenz ist eindeutig. Will man das faktische Ende eigenständiger kommunaler Politik oder die "Unregierbarkeit der Städte" nicht akzeptieren, so ist die Modernisierung des öffentlichen Sektors, die Modernisierung der Amtshäuser und der Stadtentwicklungspolitik gefordert.

Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass sich seit der zweiten Hälfte der achtziger Jahre die Diskussionen um die Privatisierung kommunaler Leistungen und Aufgaben verstärkt an der städtebaulichen Projektentwicklung orientieren. "Öffentlich-Private-Partnerschaft" heisst das Schlagwort oder zutreffender das Zauberwort, mit dem die Stadtentwicklungspolitik vielerorts Furore zu machen hofft. Durch die Beteiligung privater Investoren erhoffen sich die Städte einen erleichterten Umgang mit den genannten neuen Engpässen. Von privater Seite kann hier zu Recht zielführende Unterstützung erwartet werden, umfangreiche Erfahrungen bei der Projektentwicklung bestehen oft, Umgang mit Kapital ist geübt und das entsprechende Personal kann regelmässig eingesetzt werden. Gleichwohl darf nicht übersehen werden, dass die Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit städtischer und privater Akteure bei der Entwicklung städtebaulicher Projekte stimmen müssen.

Im nachstehenden Aufsatz wird näher auf die inhaltlichen und organisatorischen Aspekte dieser Organisationsform am Beispiel des Planungsverfahrens beim Areal nord-westlich des Hauptbahnhofes St.Gallen eingegangen.

Lange Planungsgeschichte

Pläne, das grosse Areal "Bahnhof-Nordwest" (Abb. 1) einer neuen Nutzung zuzuführen, sind alt. Anfang der siebziger Jahre wurde darüber diskutiert, die Gleisanlagen des Hauptbahnhofes zu überdecken, um wertvolles innerstädtisches Bauland zu gewinnen. Das Projekt verschwand schliesslich, unter anderem aus Kostengründen, in der Schublade.

Die städtebauliche Diskussion aber ging weiter. Im Jahre 1987 wurde der "Ideenwettbewerb St.Gallen HB-Nordwest" ausgeschrieben. Daran beteiligt waren die PTT, die SBB, die Bodensee-Toggenburg-Bahn (BT) und die Stadt. Auslöser war der Wunsch der Post, im Bereich der Lokremise ein Paketzentrum zu realisieren. Während die St.Leonhardsbrücke neu gebaut wurde und

die Sanierungsarbeiten am Hauptbahnhof sowie im Rosenbergtunnel anliefen, wurde das PTT-Grossprojekt 1993 aus betriebswirtschaftlichen Gründen aufgegeben.

Dieser Entscheid hat die Ausgangslage für die Entwicklung im nordwestlichen Bahnhofbereich nachhaltig verändert. Die Lage des eher extensiv genutzten Gebietes am Rande des Stadtzentrums, die optimale Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr, die Nähe zum Autobahnanschluss Kreuzbleiche und nicht zuletzt die bisherigen Planungsbemühungen und die Medienpräsenz machen das Gebiet zu einem auch in politischer Hinsicht stadtplanerischen Brennpunkt.

Identität und Verantwortlichkeit

Öffentlich-private-Partnerschaften können als eine verbindliche Form von Zusammenarbeit zwischen Vertretern der öffentlichen Hand (Stadt St.Gallen) und der Privatwirtschaft (Milchverband, SBB und PTT[1]) umschrieben werden, die gemeinsam ein Projekt entwickeln möchten. Die Partner handeln also auf Basis ihrer eigenen Identität, Zielsetzung und Verantwortlichkeit.

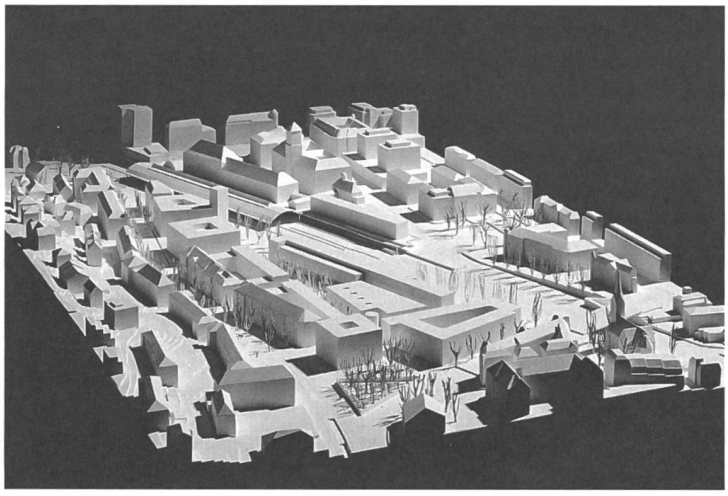
Die Vertreter der Stadt St.Gallen konzentrierten sich in erster Linie auf das Erreichen einer räumlichen Qualität: inwiefern ein Projekt positive Beiträge im Bereich des Städtebaus, der Mobilität, des Umweltschutzes und der Arbeitsplatzbeschaffung beinhaltet. Je nach Möglichkeit diese Zielsetzungen zu realisieren, wird die öffentliche Hand dazu bereit sein, mehr oder weniger finanzielle Mittel für ein Projekt einzusetzen. Es kann davon ausgegangen werden, wenn der "Gewinn" für einen der beiden Partner zunimmt, dieser bereit sein wird, innerhalb bestimmter Rahmenbedingungen Konzessionen einzugehen.

Das Testplanungsverfahren als erster Schritt

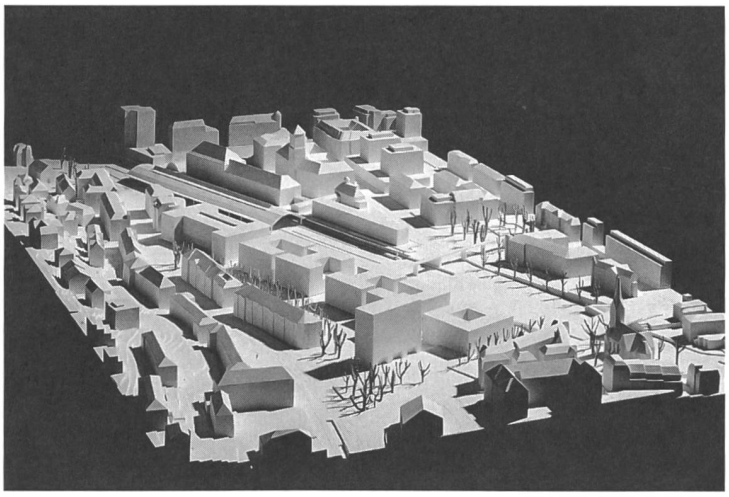
Zur Klärung der städtebaulichen und nutzungsmässigen Möglichkeiten des Gebietes schlossen sich auf Anregung der Bauverwaltung die Grundeigentümer (Stadt, SBB, PTT und Milchverband) zu einer gemeinsamen Planung zusammen. Sie luden drei Planungsteams für Testentwürfe ein, legten quantitative Nutzungsanforderungen fest und diskutierten in drei Workshops gemeinsam mit Fachexperten und Projektteams die qualitativen Anforderungen für eine städtebaulich integrierte und gut etappierbare Bebauung des Gebietes.

Die Testplanung, deren Ergebnis nun vorliegt (vgl. Abb. 2), wird diesen Anforderungen gerecht und hat zum Ziel, die Entwicklungsmöglichkeiten sowohl städtebaulich als auch nutzungsmässig auszuloten und Rahmenbedingungen für einen Richtplan bzw. für die Realisierung festzulegen.

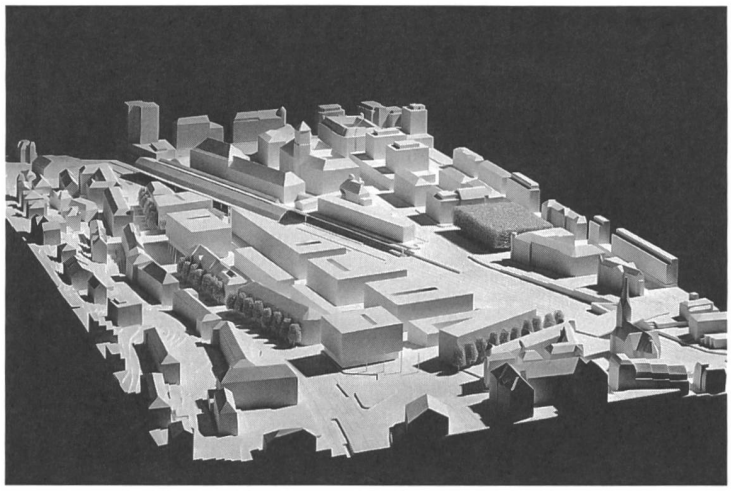
Abbildung 2:
Ergebnis der Testplanung



Entwurf von Bruno Clerici & Bernhard Müller, St. Gallen



Entwurf von Euw Hauser Prim, St. Gallen



Entwurf Gartenmann Werren Jöhri, Bern

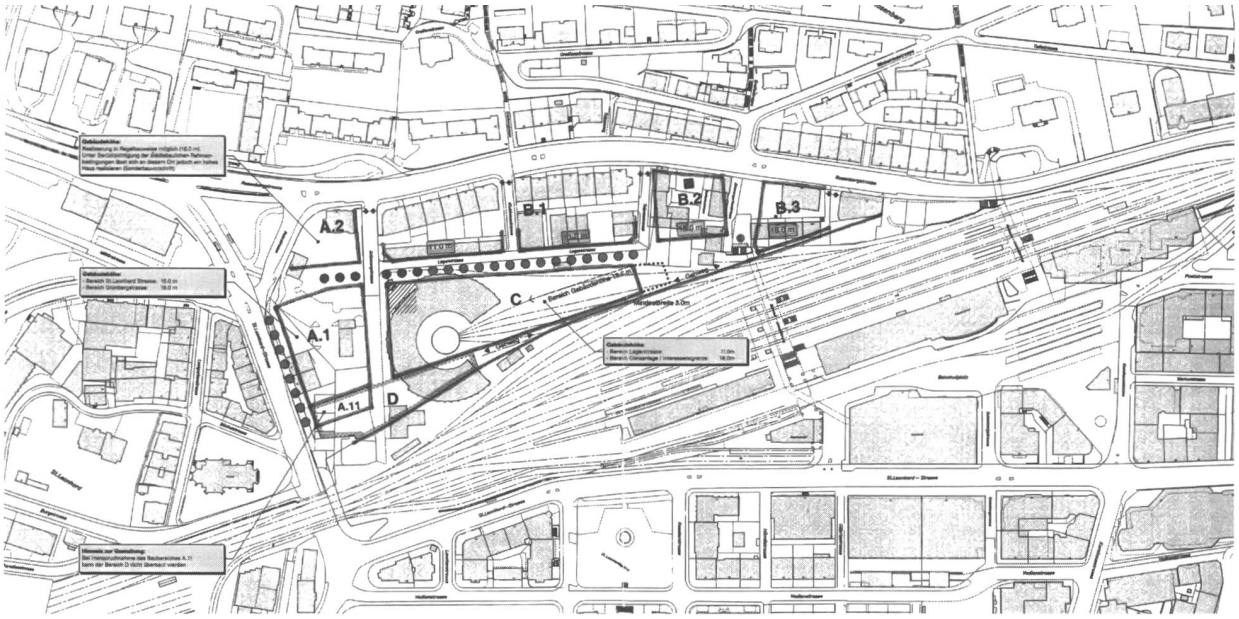


Abbildung 3:
Der Entwicklungsplan als Grundlage für die weitere Planung

Ein Entwicklungsplan als zweiter Schitt

Die Vertreter der öffentlichen Hand neigen bei einer öffentlich-privaten-Partnerschaft eher zu einer Position, in der die Randbedingungen im Vordergrund stehen. Diese Arbeitsmethode kann als 'top-down' gekennzeichnet werden. Die Partner aus der Privatwirtschaft sind eher objektorientiert, ihre Arbeitsweise kann als 'bottom-up' umschrieben werden.

Für den Rahmen kann z.B. ein Master- oder Richtplan (Gesamtvision, worin die Spielregeln grob festgelegt sind) verwendet werden. Auf diese Weise wird festgelegt, welche Kombination für das ganze Plangebiet eine maximale Rendite erbringen wird, wenn das Projekt realisiert ist. Dies ist darum wichtig, weil die Rendite schliesslich das realisierbare Investitionsvolumen bestimmt.

Beim St.Galler Beispiel erarbeitete ein Expertengremium gemeinsam mit Vertretern der Grundeigentümer auf der Basis der drei Projektvorschläge einen Entwicklungsplan für das nordwestliche Bahnhofgebiet (vgl. Abb. 3). Er soll hinsichtlich seiner Verbindlichkeit den Status einer gemeinsamen Absichtserklärung haben.

Landabtausch und Promotion als dritter Schritt

Dem Interesse der Bevölkerung an der Entwicklung des Gebietes nordwestlich des Hauptbahnhofs entsprechend, soll der vorliegende Entwicklungsplan als Basis für die politische Diskussion in der Öffentlichkeit dienen. Für die beteiligten Eigentümer ist er die planerische Grundlage für den notwendigen Landabtausch, für die Promotion der Grundstücke und für Projektierungen und Realisierungen auf diesen Grundstücken.

Die juristische Form

Es gibt jedoch kein "one best way of organizing" für eine öffentlich-private-Partnerschaft. Eine Vielzahl von Optionen ist vorhanden. Während der ersten zwei Schritte der Zusammenarbeit beim Areal nord-westlich des Hauptbahnhofes haben beide Partner zum Teil aus einer eigenen Identität und Verantwortung gehandelt. Die Zusammenarbeit wird durch eine Absichterklärung bzw. Vereinbarung ("gentlemens agreement") gekennzeichnet, der sogenannte Entwicklungsplan. Die nächsten Schritte (Landumlegung, Sonderbauvorschriften) werden eine verbindlichere Form haben.

Die Kehrseite

Öffentlich-private-Partnerschaften haben Zukunft, viele Beispiele aus dem Ausland bestätigen dies. Es gibt aber auch eine Kehrseite der Medaille, denn in dieser Form der Zusammenarbeit stecken auch Gefahren. Des öfteren werden öffentlich-private-Partnerschaften durch Politiker missbraucht für das Durchboxen von megalomanen Projekten, die oft bereits in den Anfängen in Schönheit sterben oder nach ihrer Realisierung einen negativen Einfluss auf die Stadtentwicklung haben, weil sie bereits bestehende Strukturen aushöhlten und kaputt machten. Öffentlich-private-Partnerschaften werden machmal auch als eine Konstruktion bezeichnet, welche die Öffentlichkeit elegant ausschaltet. Der Faktor Öffentlichkeitsarbeit bzw. Partizipation darf im Planungsprozess einer öffentlich-privaten-Partnerschaft nie ausser acht gelassen werden. In geeigneten Momenten muss die Öffentlichkeit miteinbezogen werden, denn schliesslich bestimmt die Dialogfähigkeit zwischen öffentlicher Hand, Investor und Bevölkerung, ob ein Projekt realisiert werden kann oder nicht.

Die bis jetzt gemachten Erfahrungen beim Areal nordwestlich des Hauptbahnhofes in St.Gallen haben gezeigt, dass nach angeblicher Skepsis eine Vertrauensbasis geschaffen werden konnte und weitere Schritte gemeinsam unternommen werden können. ■

1 Die SBB und PTT sind zwar Bundesbetriebe, haben aber einen kommerziellen Auftrag in der Vermarktung ihrer nicht mehr für den direkten Post- und Bahnbetrieb benötigten Liegenschaften.